Securing Economic Renewal

The Fiscal Plan

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

February 10, 1988

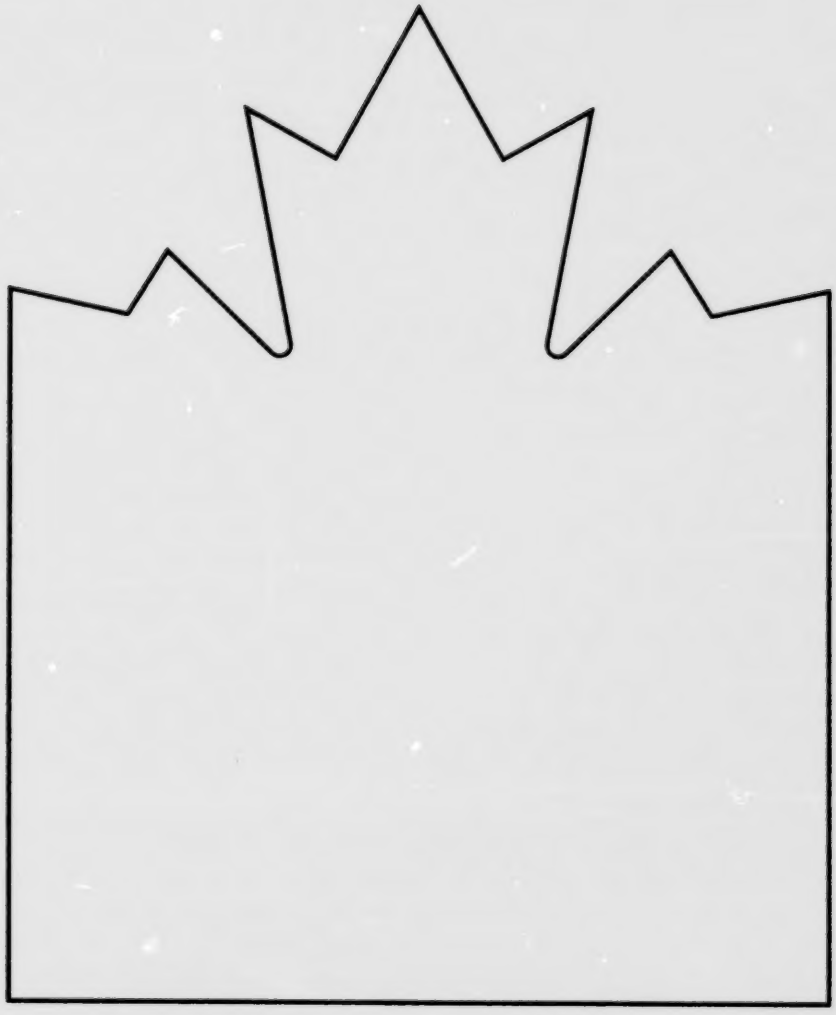
Canada

Securing Economic Renewal

The Fiscal Plan

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

February 10, 1988



Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Preface

The fiscal plan presented with the budget, and described in this document, consolidates the progress made since 1984 in correcting the federal fiscal imbalance. Achieving that progress was a central goal of the November 1984 *Agenda for Economic Renewal*. It was seen as a critical prerequisite to establishing a framework conducive to healthy economic growth – growth that would generate full-time meaningful jobs and lead to a sustained improvement in the living standards of all Canadians. Since then we have established an impressive record, both in terms of fiscal progress and more fundamentally in terms of the strength and resilience of the Canadian economy.

By the time our government took office in the fall of 1984 the deterioration in the fiscal situation had become alarming. Fuelled largely by rapid growth in expenditures, the public debt was growing nearly three times faster than the economy. The country's economic future was being threatened. The economic recovery from the recession of 1981-1982 was unbalanced both regionally and sectorally and there was considerable uncertainty about its sustainability. The unemployment rate was at double digit levels. The problems facing the Canadian economy needed attention. They required a comprehensive and aggressive plan of action that would both address the immediate fiscal and economic problems and also provide a blueprint to guide policy through the decade.

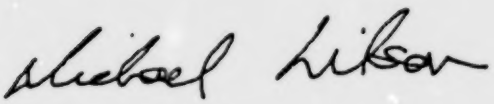
Recognizing the need to restore fiscal responsibility to the nation's finances, we put in place a medium-term fiscal strategy aimed at bringing the rapid growth of public debt under control. This required actions to cut the growth of expenditures, to stop the erosion in tax revenues and to ensure ongoing reductions in the deficit.

These were the broad objectives of our plan to restore order to the nation's finances. Much has been achieved. The deficit has been reduced by $9 billion from the peak of $38.3 billion in 1984-85. The average annual growth of spending on government programs has been cut back from 13.9 per cent in the four years ending in 1984-85 to just 3.3 per cent in the subsequent five years -- less than the average rate of inflation. The yield of the revenue system has been stabilized and is now comparable to levels prevailing on average in the 1970s. With the actions we have taken the deficit will continue to decline into the next decade. Our central objective of stabilizing the public debt relative to the size of the economy is now within reach. The rate of growth of the public debt declines from 23.5 per cent per year in the four years ended in 1984-85 to less than 9 per cent in 1989-90. Relative to the size of the economy, the net public debt is projected to stabilize in 1990-91 and then decline in 1991-92 and 1992-93, the first such declines since 1974-75.

The *Agenda* recognized, however, that in order to secure a framework conducive to sustained growth over the medium term, more than just fiscal correction was required. Obstacles to economic growth had been erected by governments over time that could prevent the Canadian economy from reaching its potential. The *Agenda* set out a strategy for permanently revitalizing the Canadian economy by fostering entrepreneurship and risk-taking and by making the role of government less of an impediment to growth.

To realize this strategy the government embarked on a program of structural initiatives including tax reform, regulatory reform in the transportation, energy and financial sectors, the privatization of Crown corporations, a new science and technology strategy, a new approach to regional development and the Canada-U.S. Free Trade Agreement. These are initiatives for now and for the future. They will lead to a more vibrant, more competitive economy with stronger productivity growth, higher real incomes and more jobs.

Together, the initiatives of the *Agenda for Economic Renewal* are critical to positioning Canada to take advantage of the opportunities of the 1990s. Through continued adherence to the principles set out for fiscal correction and structural improvement, the economy will be ready to deal with the challenges that lie ahead in a way that will maximize the benefits to all Canadians.



The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Table of Contents

1. Introduction 1

2. Overview of the Government's Fiscal Strategy 3

3. The Short-Term Fiscal Projections: 1987-88 to 1989-90 13

4. Managing Government Expenditures 19

5. The Structure of Government Revenues 27

6. The Medium-Term Fiscal Projections: Holding to the Fiscal Principles 37

Annexes

Introduction and Overview 47

1. The Fiscal Projections on a National Accounts Basis 49

2. Total Government Sector Budget Balances and Net Debt 59

3. International Comparisons of Deficits, Debt and Interest Payments 65

4. Primary and Structural Budget Balances 77

5. Sensitivity of the Government's Fiscal Position to Alternative Economic Assumptions 81

Fiscal Reference Tables 85

List of Tables

3.1 The Economic Projections 14

3.2 Summary Statement of Transactions 15

3.3 Changes to the Deficit Since the June 1987 White Paper on Tax Reform 16

4.1 Budgetary Expenditures: 1984-85 to 1989-90 20

4.2 Budgetary Expenditures by Major Program 23

4.3 Changes to Budgetary Expenditures Since the June 1987 White Paper on Tax Reform 25

5.1 Change in Budgetary Revenues: 1984-85 to 1989-90 29

5.2 Budgetary Revenue Projections 32

5.3 Changes to Budgetary Revenues Since the June 1987 White Paper on Tax Reform 34

6.1 Key Fiscal Indicators Over the Medium Term 37

List of Charts

2.1 Budgetary Expenditures, Revenues and Deficit 4

2.2 Growth of the Net Public Debt 6

2.3 The Budgetary Deficit in the 1980s 7

2.4 Nominal and Real Growth in Program Expenditures 8

2.5 Gross Domestic Product and Net Public Debt 11

5.1 The Revenue Yield: Budgetary Revenues 28

6.1 The Fiscal Planning Principles: Gross Domestic Product and Net Public Debt 40

6.2 The Fiscal Planning Principles: The Deficit 41

6.3 The Fiscal Planning Principles: Financial Requirements 42

6.4 The Fiscal Planning Principles: Expenditures, Revenues and Deficit Relative to GDP, 1984-85 and 1992-93; Contributions to Deficit Reduction Relative to GDP, from 1984-85 to 1992-93 43

1. Introduction

This document presents the government's five-year fiscal plan in the context of its overall agenda for economic renewal. The fiscal strategy that was put in place in the fall of 1984 was predicated on the critical need to halt the growth in the public debt relative to the size of the economy over the medium term. The high and rising deficits that led to the rapid growth in public debt in the first half of the decade were attributable in large part to excessive growth of expenditures – both program spending and public debt charges – although the erosion of the tax bases played a part as well. Correspondingly, the fiscal strategy was based on achieving continuous reductions in the deficit by focusing on expenditure restraint although, given the size of the problem, the need for revenue increases to ensure that the fiscal situation would stabilize was recognized as well.

Chapter 2 reviews the deterioration in the fiscal situation through the first half of the 1980s and the alarming growth in the public debt that resulted from the record high deficits of this period. It then reviews the results over the five years ending in 1989-90. The results are a solid record of achievement.

Chapter 3 examines the government's budgetary position over the short term to 1989-90. Improvement in the economic situation combined with fiscal actions introduced in this and previous budgets have permitted the introduction of high-priority initiatives over this period, while holding to the deficit profile set out in the June 1987 White Paper on tax reform.

Chapter 4 discusses the government's approach to expenditure restraint. A key objective of the fiscal strategy was to reverse the build-up in government expenditures relative to the size of the economy. The actions that have been taken have made major headway towards this objective. Expenditures relative to the size of the economy have declined significantly and are projected to continue declining. Expenditure restraint has provided the largest contribution to deficit reduction and has also played an important role in providing the government with the flexibility to undertake high-priority social and economic initiatives.

Chapter 5 reviews the evolution of budgetary revenues. Since the mid-1970s, significant structural and yield problems had been developing in the government's revenue system. The need to address these problems, from the perspectives of both economic efficiency and deficit reduction, had become pressing by 1984. Since then, a number of changes have been made to each of the major components of the revenue system which have stabilized its overall yield at a level comparable to the average levels that prevailed in the 1970s. While fiscal actions have been taken to raise revenues, strong economic growth in the last three years has been by far the principal factor accounting for the growth in revenues.

Chapter 6 discusses the progress on meeting the fiscal principles over the medium term. Meeting the key principle of reducing the growth of the net public debt to no more than that of the economy is now clearly within reach. The growth of debt continues to slow relative to that of gross domestic product (GDP) and, in 1991-92, the debt-to-GDP ratio is projected to decline for the first time since 1974-75. Substantial ongoing improvement in all the other major fiscal indicators is projected over the medium term. Ongoing expenditure restraint will bring program spending as a proportion of the Canadian economy down to levels not seen since the late 1960s. The combination of a stable revenue yield and a declining expenditure ratio sets in place in the 1990s a fiscal structure that will generate ongoing declines in the deficit relative to the size of the economy to levels last seen in the mid-1970s. Over 80 per cent of the reduction by 1992-93 is accounted for by reductions in spending as a percentage of GDP.

There are also a number of background annexes in this document. The first two annexes provide fiscal information on a national accounts basis – first for the federal government, and second for the total government sector in Canada. Annex 3 presents a comparison of expenditures, revenues and deficits among the major countries of the Organization for Economic Co-operation and Development. Annex 4 examines the evolution of analytical indicators of the federal government's fiscal progress, focusing on the primary and structural budget balances of the federal government. Annex 5 provides sensitivity analysis of the deficit, expenditures and revenues to changes in key economic variables. A number of historical reference tables are provided at the end of the document.

2. Overview of the Government's Fiscal Strategy

The Need for Fiscal Correction

When the government came to office in 1984, the fiscal situation was deteriorating rapidly. Expenditures were growing substantially faster than the economy while the growth of revenues was falling steadily behind. The budgetary deficit had risen to record levels and was expected to continue rising. The growth in public debt had reached alarming proportions, rising by more than 20 per cent per year. Left unchecked, the fiscal situation threatened the country's prospects for sustained economic expansion, the creation of new jobs, and the future living standards of Canadians.

The arguments for correcting the fiscal imbalance were compelling. Without actions to reverse the fiscal deterioration, the growth in public debt would have continued to outpace the growth of the economy. The resulting erosion of confidence in the country's economy and heightened inflation expectations would have put upward pressure on interest rates, further discouraged private investment, slowed the growth of the productive capacity of the economy and brought the pace of economic expansion to a halt.

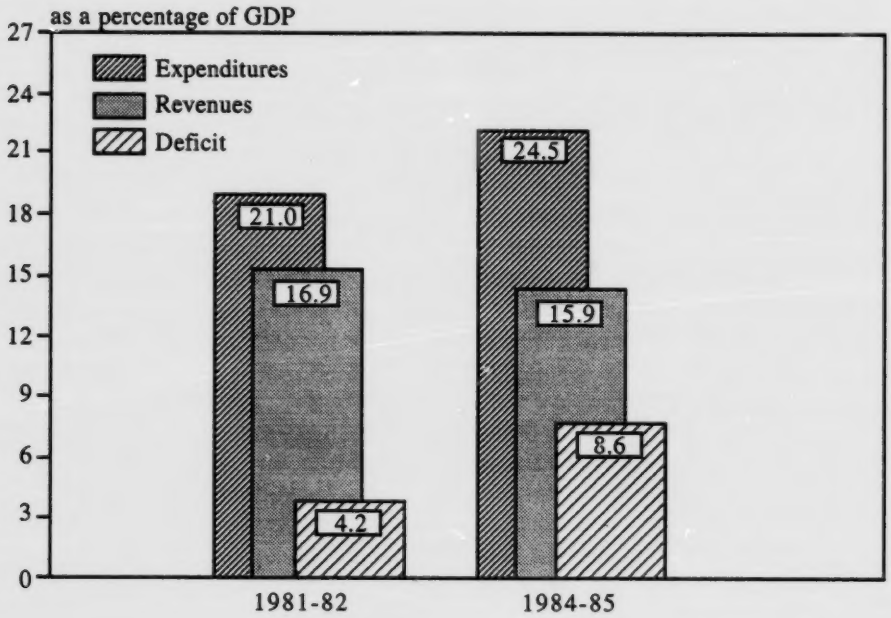
The fiscal and economic situations were threatening to feed on themselves. Higher interest rates and slower economic growth feed back onto the deficit, both directly through higher public debt charges and indirectly through the impacts of slower economic growth on revenues and cyclically-sensitive expenditures. This process adds to the debt and debt service charges and, in a circular way, further reduces confidence and the prospects for economic growth.

Over time, rapid growth in public debt also leaves the government's fiscal position highly exposed to interest rate increases, and severely restricts the government's flexibility as the costs of servicing the higher debt account for an increasing share of total expenditures. The stock of debt itself generates large interest payments every year, and additions to that stock through ongoing deficits add further to those payments. This year alone, public debt charges will be more than $29 billion – an amount equivalent to the deficit itself – or almost 25 per cent of total government spending. In this situation, growth of public debt charges reduces the resources available for more productive spending on programs and requires reductions in program spending or revenue increases just to keep the growth in interest payments from raising the deficit further.

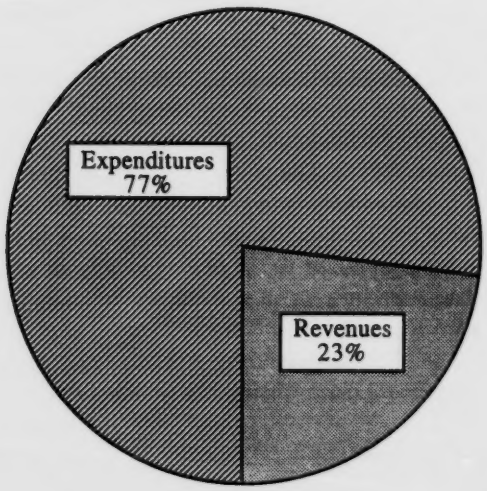
Discretionary fiscal action was urgently needed, to break the vicious circle of higher debt, slower growth, higher interest rates, higher deficits, and still higher

Chart 2.1

Budgetary Expenditures, Revenues and Deficit Relative to GDP 1981-82 and 1984-85



Contributions to Deficit Increase Relative to GDP From 1981-82 to 1984-85



debt. Only by bringing the fiscal situation under control would the economy be able to achieve sustained economic growth.

Implementing the Fiscal Strategy

The sharp increase in the deficit in the early 1980s was attributable mainly to rapidly increasing expenditures, but declines in tax revenues also played a role (Chart 2.1). From 1981-82 to 1984-85 the deficit as a ratio to GDP more than doubled, from 4.2 per cent to 8.6 per cent. Expenditures, which rose by 3.5 percentage points of GDP over this period, accounted for most of the increase in the deficit. While most of this rise in expenditures was directly attributable to higher program spending, rapid growth in the costs of servicing the public debt also contributed to the increase. The decline in revenues from almost 17 per cent of GDP in 1981-82 to less than 16 per cent in 1984-85, which was attributable to both cyclical weakness in the economy and structural problems in the tax system, contributed to the increase in the deficit as well. With expenditures and revenues moving in opposite directions relative to the size of the economy, the deficit increased rapidly.

The strategy that was developed to close the gap between expenditures and revenues was based on the need to slow the growth in public debt to no more than that of the economy over the medium term. To do so required continuous reductions in the deficit; sustained economic growth was essential, but by itself would not lead to a correction of Canada's fiscal problem. Fiscal actions were required to reverse the deteriorating expenditure and revenue situations.

The Fiscal Plan: 1984-85 to 1989-90

The actions taken to reduce the deficit since the fall of 1984 have resulted in a substantial improvement in the fiscal situation. With the fiscal plan presented in this budget, the government sets out a solid five-year fiscal track of significant deficit reduction and debt control, a fiscal outlook that stands in sharp contrast to the performance in the previous four years:

- The growth of the public debt, which averaged 23.5 per cent per year over the four years ended in 1984-85, will be reduced to average growth of 12 per cent in the five years ending with 1989-90; in 1989-90 the growth of the public debt will be less than 9 per cent (Chart 2.2).

- In the four years ending in 1984-85, the deficit rose steadily from $14.9 billion to $38.3 billion; relative to the size of the economy, the deficit more than doubled over this period, rising from 4.2 per cent of GDP in 1981-82 to 8.6 per cent in 1984-85 (Chart 2.3). In contrast, in 1989-90 the budgetary deficit will have been reduced for the fifth consecutive year, declining to $28.6 billion or 4.6 per cent of GDP. Relative to the size of the economy, the deficit will have been reduced by 47 per cent over this five-year period.

Chart 2.2

Growth of the Net Public Debt

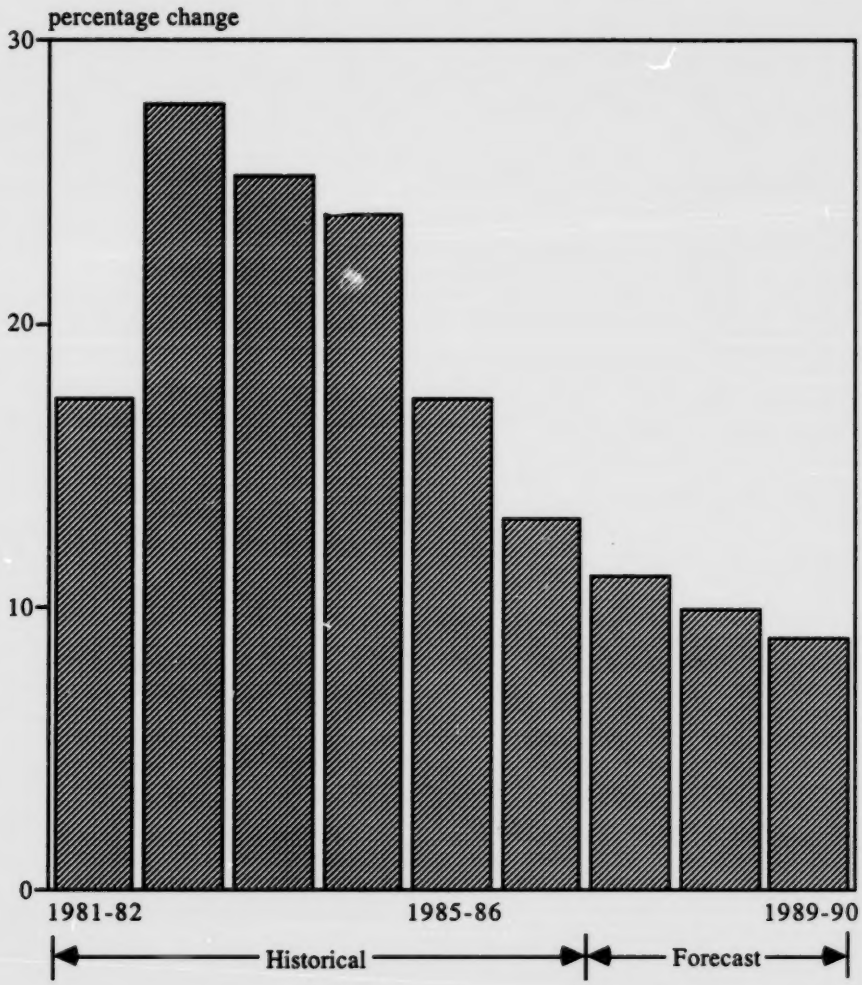


Chart 2.3

The Budgetary Deficit in the 1980s

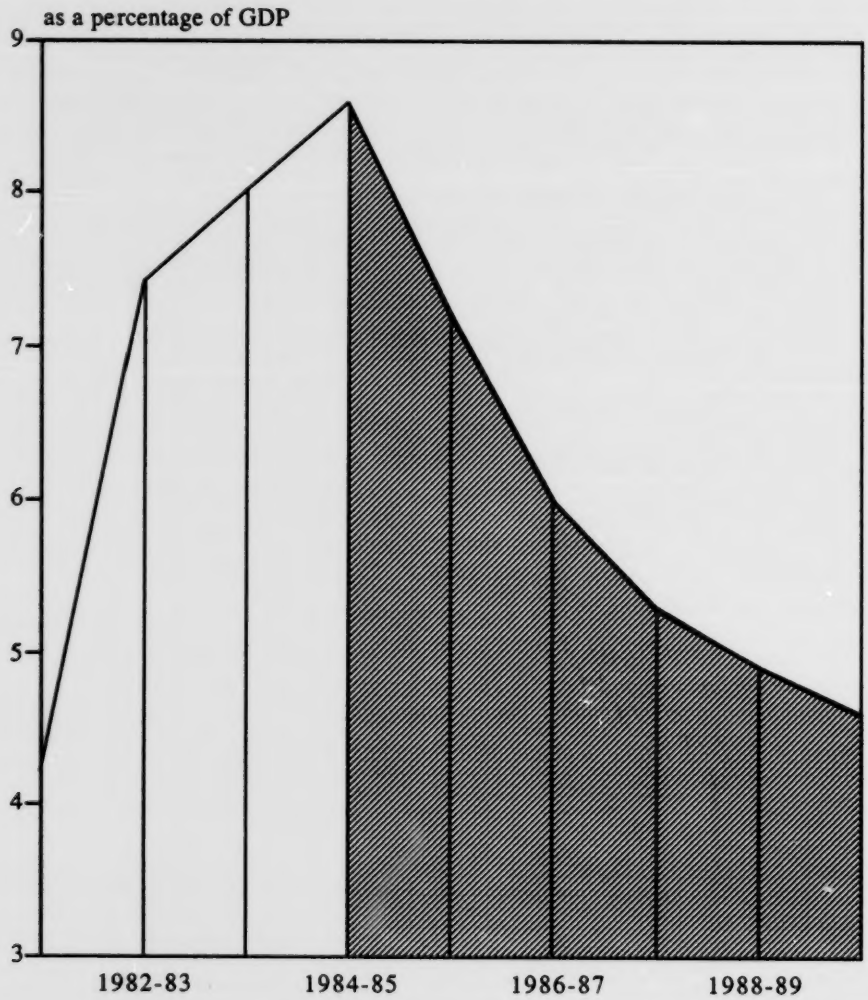
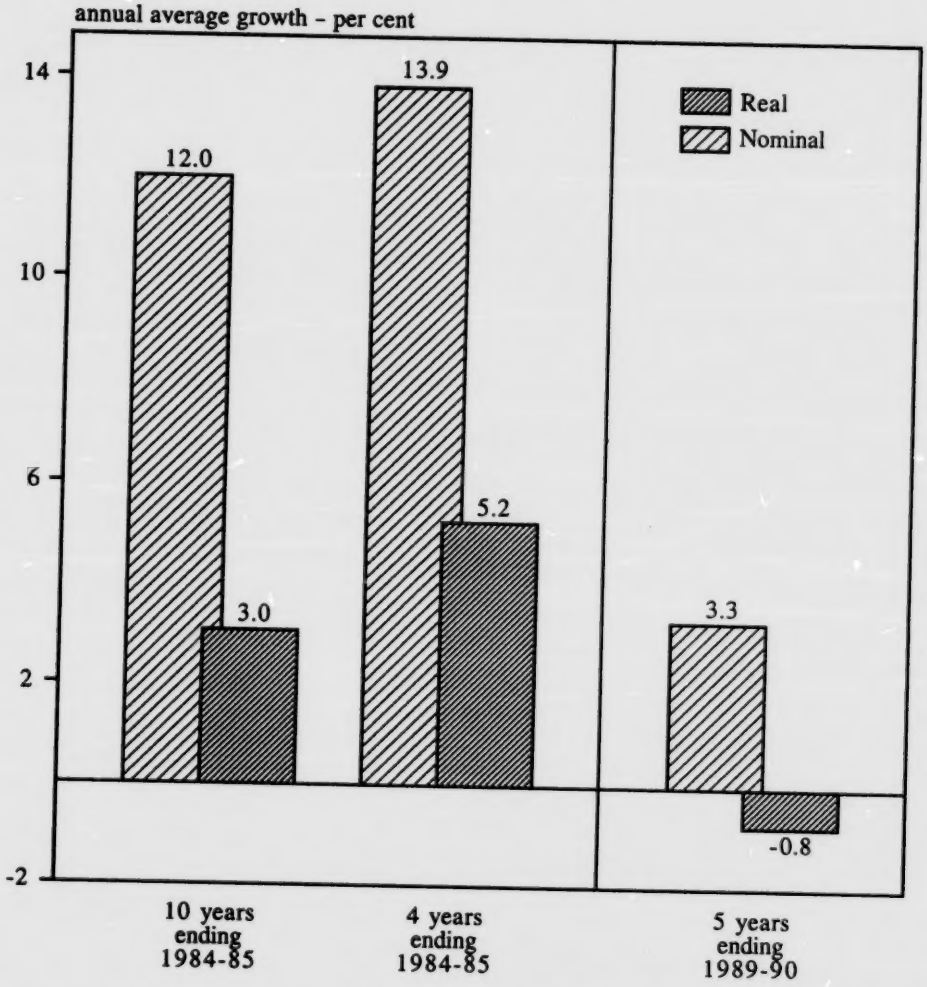


Chart 2.4

Nominal and Real Growth in Program Expenditures



- Expenditure restraint has been applied continuously since the fall of 1984. After growing on average by 14 per cent per year in the four years ending in 1984-85, spending on government programs will have been cut back to average growth of 3.3 per cent per year in the five years ending in 1989-90 (Chart 2.4). After accounting for inflation, real program spending will register average annual declines of 0.8 per cent over this period. In comparison, real program spending growth averaged 5.2 per cent per year in the four years ending in 1984-85. As a result of this restraint, program expenditures have declined steadily relative to the size of the economy, dropping from 19.5 per cent of GDP in 1984-85 to a projected 16.3 per cent in 1989-90.

- After declining through most of the period from 1981-82 to 1984-85, the ratio of revenues to GDP has been restored to levels more comparable to those that prevailed on average in the 1970s. After 1988-89, the revenue-to-GDP ratio is projected to stabilize at slightly below 17 per cent, well below the peak of the mid-1970s.

- As a result of these actions, both revenues and expenditures have contributed to deficit reduction, with restraint on program spending accounting for most of the reduction. Relative to the size of the economy, declines in total spending will account for about 75 per cent of the reduction in the deficit between 1984-85 and 1989-90 while higher revenues will account for about 25 per cent of the reduction.

Looking Ahead: Maintaining Economic Progress

Improvement of the fiscal situation since 1984-85, and the prospects for ongoing fiscal correction into the next decade, have contributed to the strong performance of the Canadian economy over this period. Improved investor confidence, lower interest rates and reduced inflation expectations have all been attributable in part to the improved fiscal situation and have helped create an environment more conducive to sustained economic expansion.

However, corrective fiscal action alone was not sufficient to secure Canada's medium-term growth prospects. The structural initiatives set out in the *Agenda for Economic Renewal* were also required to improve the overall framework for growth. These structural initiatives have both complemented and supported the government's fiscal strategy.

Framework initiatives have been directed at the removal of obstacles to growth in the economy, at encouraging private sector growth and at enhancing Canada's international competitiveness. To this end, the government has introduced a number of initiatives to improve the regulatory process – in the financial sector, the transportation sector and the energy sector. The Western Energy Accord and the Atlantic Accord were aimed at letting the marketplace work in the energy sector. Since the fall of 1984, a number of Crown-owned corporations no longer required to meet public policy goals have been sold or wound up, thus reducing the

influence of government on private sector activity. Measures have been introduced to encourage international investment through Investment Canada and the growth of small business.

The signing of the Canada-U.S. Free Trade Agreement and the first stage of tax reform are important initiatives that will lead to a more efficient and more competitive economy over the medium term. These initiatives will work together to ensure that Canadian industry is able to compete effectively in world markets into the next decade.

The strong performance of the economy and the actions taken in this and in previous budgets have provided the government with the flexibility required to undertake high-priority social and economic initiatives and to respond to unexpected developments in the Canadian economy. Where new initiatives have been introduced, they have been undertaken in a manner that is fully consistent with the fiscal objectives of deficit reduction and debt control.

A comprehensive science and technology strategy is being implemented with additional funding of $1.3 billion for new initiatives over five years. Additional funding is being provided to assist in meeting the objectives of the White Paper on defence. New programs have also been introduced to ensure that all regions of the country are able to share more equitably in national growth. These have included the Atlantic Canada Opportunities Agency, the Western Diversification Office and the Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario. As well, new initiatives will be taken in Quebec to deal more effectively with the development of the outlying regions of the province.

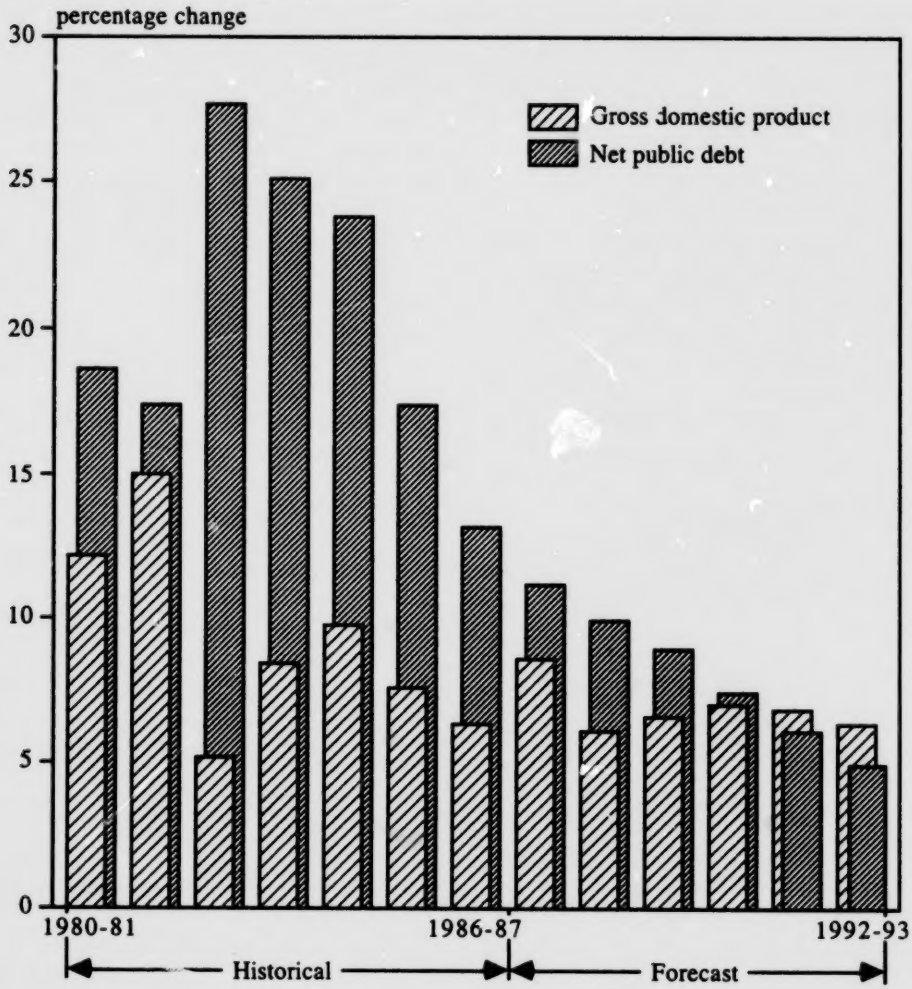
New measures have also been introduced to meet the social needs of Canadians. These have included the improvement of social benefits and programs such as increases in the refundable child tax credit, introduction of the refundable sales tax credit for low-income families and wider coverage of spousal allowances. More recently the government announced a new national strategy on child care. The national child care program will further the economic equality of women by reducing barriers to labour force participation for those who choose to work outside the home and by providing additional assistance to care for pre-school children for those who choose to work inside the home.

Actions have also been taken to offset the impacts of declines in world oil and grain prices. In recognition of the difficulties caused by the subsidy practices of U.S. and European governments, support for Canadian grain producers, most of whom reside in Western Canada, has been increased substantially both through ongoing statutory programs and through the Special Canadian Grains Program. Actions have also been introduced to help cushion the impacts of the collapse in world oil prices on activity in the energy sector. Both the Canadian Exploration and Development Incentive Program and the elimination of the Petroleum and Gas Revenue Tax have provided support to the energy sector through this difficult period.

The expenditure and revenue structures now in place underpin the steady improvement in the fiscal situation that is projected over the medium term. The

Chart 2.5

Gross Domestic Product and Net Public Debt



expenditure framework ensures that program spending will decline relative to the size of the economy over the projection period, falling to about 15 per cent of GDP in 1992-93 – lower than at any time since the 1960s. Revenues are projected to increase in line with the economy over this period, remaining roughly constant relative to GDP. As in the June White Paper on tax reform, the deficit is projected to decline only slightly over the next two years, largely reflecting the ongoing impacts of depressed world oil and grain prices and the transitional adjustments to stage one of tax reform. It is projected to decline more rapidly thereafter to less than $20 billion by 1992-93, or 2.6 per cent of GDP – a level last seen in the mid-1970s. Meeting the central goal of the fiscal strategy – halting the growth of the net public debt relative to GDP – is thus set for the early 1990s. Thereafter, the debt-to-GDP ratio is actually projected to decline (Chart 2.5).

3. The Short-Term Fiscal Projections: 1987-88 to 1989-90

This chapter presents the government's budgetary position to fiscal year 1989-90. From the peak of $38.3 billion in 1984-85, the annual deficit recorded sizeable year-over-year reductions to 1987-88. The declines in the deficit over this period reflected a combination of fiscal actions and the strength of economic activity. In the June 1987 White Paper on tax reform, it was projected that the pace of deficit reduction would slow temporarily over the next two fiscal years, given the impact of lower oil and grain prices and the transition to the reformed personal and corporate income tax systems. The ongoing impacts of fiscal actions in this and in previous budgets and the strong performance of the economy have provided the government with the opportunity to introduce several major new policy initiatives in support of defence, regional, technological and social priorities and to provide additional assistance to grain farmers. Reflecting these priority initiatives and the actions taken in this budget, the deficit projections for 1987-88 to 1989-90 are unchanged from those presented in the June 1987 White Paper.

The first section of this chapter describes the major factors affecting the projected deficit track over the short term. The second section compares the current projections with those presented with the June 1987 White Paper. The final sections provide the outlook for non-budgetary transactions and financial requirements to 1989-90 and present the amount of borrowing authority requested for 1988-89.

Factors Affecting the Deficit

In the June 1987 White Paper on tax reform, the pace of deficit reduction, beginning in 1988-89, was expected to moderate from the significant declines registered in the previous three years. From an estimated level of $29.3 billion in 1987-88, the deficit was projected to decline to $28.9 billion in 1988-89 and to $28.6 billion in 1989-90, before resuming substantial year-to-year reductions.

The moderate pace of deficit decline in the next two fiscal years reflects a number of factors including the transitional impacts of stage one of tax reform and the ongoing impacts of the lower oil and grain prices. The dramatic fall in world oil and grain prices in early 1986 resulted in a substantial loss in income for the Canadian economy. The impact of lower oil prices reduced corporate income tax revenues. Even with firming in oil prices, the lower revenues will not be recovered over the medium term given the large carry-over of corporate losses experienced in 1986. To assist the energy sector, the Petroleum and Gas Revenue Tax was

Table 3.1

The Economic Projections

	1987	1988	1989
	(percentage change unless otherwise indicated)		
Gross domestic product			
Value	8.4	6.2	6.6
Price	4.4	3.3	3.4
Volume	3.8	2.8	3.0
Consumer price index	4.4	4.0	3.9
Labour force	2.0	2.1	1.8
Employment	2.8	2.8	2.0
Unemployment rate (per cent level)	8.9	8.3	8.1
Personal income	6.9	6.8	5.5
Corporate profits	25.6	4.8	12.8
90-day commercial paper rate (per cent level)	8.4	8.6	7.8

Note: For details see *Canada's Economic Prospects: Looking Ahead to the 1990s.*

eliminated effective October 1986. In addition, the government introduced the Canadian Exploration and Development Incentive Program to encourage investment activity.

With the sharp fall in grain prices, larger payments have been made under the various farm income stabilization programs. Further assistance has also been provided to farmers through the Special Canadian Grains Program.

Attempts to fully offset the ongoing influences of lower oil and grain prices over the remainder of the decade, through either large expenditure cuts or revenue increases, were judged to be more disruptive to economic growth than a somewhat slower pace of deficit reduction.

In 1987, output and employment growth were considerably stronger than expected. Economic growth in 1987 is expected to be close to 4 per cent (Table 3.1), the strongest among the major industrial countries for the second consecutive year. Employment growth was 2.8 per cent in 1987 and the unemployment rate, which averaged 8.9 per cent for the year, fell to 8.1 per cent by year-end.

Growth in 1988 is expected to slow to just under 3 per cent, and inflation, as measured by the consumer price index, is expected to moderate from the level registered in 1987. With some slowing in growth expected in 1988, the

unemployment rate is expected to be relatively unchanged from current levels, although remaining sharply lower than the average 1987 unemployment rate. Personal income is expected to increase by 6.8 per cent in 1988 and 5.5 per cent in 1989. After advancing by over 25 per cent in 1987, corporate profit growth is expected to slow in 1988 before rebounding in 1989. Short-term interest rates averaged 8.4 per cent in 1987, and closed 1987 at 8.7 per cent. Interest rates are expected to decline slightly over the forecast period.

Although economic growth is expected to slow somewhat in 1988, the higher-than-expected level of GDP in 1987 impacts favourably on the fiscal situation both in 1987-88 and over the short term. The higher levels of GDP have resulted in increased budgetary revenues and, with the accompanying improvement in the labour market situation, have moderated the growth in program expenditures.

Table 3.2

Summary Statement of Transactions

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[2]
	(billions of dollars unless otherwise indicated)		
Budgetary transactions			
Budgetary expenditures			
Program expenditures	96.1	100.2	101.9
Public debt charges	29.2	32.1	33.0
Total expenditures	125.3	132.3	134.9
Budgetary revenues	96.1	103.3	106.3
Deficit	29.3	28.9	28.6
Percentage of GDP	5.3	4.9	4.6
Non-budgetary transactions			
Loans, investments and advances	0.5	−0.3	0.0
Specified purpose accounts	6.6	7.3	8.6
Other transactions	1.2	−0.4	1.2
Net source of funds	8.4	6.6	9.9
Financial requirements[3]	20.9	22.3	18.7
Percentage of GDP	3.8	3.8	3.0
Net public debt	293.4	322.3	350.9
Percentage of GDP	53.1	54.9	56.1

Note: Figures may not add due to rounding.

[1] Estimate.
[2] Forecast.
[3] Excluding foreign exchange transactions.

The improvement in the fiscal situation resulting from the strong economy and the impacts of fiscal measures taken in this and previous budgets have provided the government with the flexibility to undertake new initiatives in high-priority areas. These initiatives include assistance to farmers under the second Special Canadian Grains Program, assistance to the energy sector through the ongoing support provided by the Canadian Exploration and Development Incentive Program, new regional development programs for Atlantic Canada, Northern Ontario and Western Canada, increased funding for science and technology, the introduction of a national child care program, and incremental funding for defence.

Taking into account the effects of the stronger economic growth, the implementation of new high-priority policies and the actions in this budget, the deficit track remains unchanged from that projected in the June White Paper on tax reform. The deficit for 1987-88 is still estimated at $29.3 billion. For 1988-89 and 1989-90, the deficit is projected at $28.9 billion and $28.6 billion, respectively (Table 3.2).

Changes Since the June 1987 White Paper

Although the deficit track for the period 1987-88 to 1989-90 is unchanged from the June 1987 White Paper on tax reform, there are significant changes among the major components. Higher-than-anticipated economic growth in 1987 has resulted in increased personal and corporate income tax revenues. The projected growth rate for GDP in 1988 is somewhat lower now than expected in June, but the strength in economic activity in 1987 will result in higher levels of output and income in both 1988 and 1989. As a result, both personal and corporate income tax revenues have been revised upwards in both 1988-89 and 1989-90.

Table 3.3

Changes to the Deficit Since the June 1987 White Paper on Tax Reform

	1987-88	1988-89	1989-90
	(billions of dollars)		
June White Paper deficit	29.3	28.9	28.6
Impact of changes on the deficit			
Budgetary revenues	−1.2	−3.1	−1.9
Program expenditures	0.4	1.1	0.5
Public debt charges	0.7	2.0	1.4
Net impact on deficit	0.0	0.0	0.0
February 1988 budget deficit	29.3	28.9	28.6

Note: Figures may not add due to rounding.

The increase in program expenditures in 1987-88 largely reflects the impact of the $1.1 billion Special Canadian Grains Program which was announced in December 1987. Of this amount, $800 million is to be paid to farmers in 1987-88, with the balance in 1988-89. New high-priority policy initiatives, including child care, increased funding for regional development, science and technology and defence, also impact on program expenditures. The effect of these initiatives is partly offset by lower-than-expected expenditures on unemployment insurance benefits, reflecting the improved labour market outlook. Public debt charges are up throughout the forecast period due to the upward revision to the interest rate outlook from the June White Paper.

Factors Affecting Financial Requirements

The government's net financial requirements reflect not only budgetary revenues and expenditures, but also non-budgetary transactions. These include loans, investments and advances, specified purpose accounts, and other transactions. Non-budgetary transactions have normally provided the government with a net source of funds, thereby lessening the extent to which the government has had to borrow on financial markets. However, net funds provided by non-budgetary transactions are subject to wide fluctuations from year to year.

The underlying principle of classification between budgetary and non-budgetary transactions is that transactions which change the net indebtedness of the government are classified as budgetary, while transactions involving the receipt of offsetting financial assets or the creation of liabilities are non-budgetary. These include loans to Crown corporations and third parties. In addition, the government maintains a number of specified purpose accounts that are held for third parties, such as the pension accounts of federal government employees. Other non-budgetary transactions include accounting adjustments to convert certain budgetary transactions, which are recorded on an accrual basis, to a cash basis. These include interest accounts, accounts payable, cash in transit and outstanding cheques.

As indicated in Table 3.2, funds generated by non-budgetary transactions are projected to amount to $8.4 billion in 1987-88, increasing to $9.9 billion by 1989-90. The specified purpose accounts are expected to continue to be the major sources of these funds. The decline in funds from other transactions in 1988-89 is largely due to the maturing of the 1981 series of Canada Savings Bonds and the resulting encashment of accrued interest.

With a deficit of $29.3 billion and a net source of funds from non-budgetary transactions amounting to $8.4 billion, financial requirements, excluding foreign exchange transactions, are estimated at $20.9 billion for 1987-88. A reduction in funds from non-budgetary transactions accounts for the increase in financial requirements to $22.3 billion in 1988-89. Financial requirements are forecast to decline to $18.7 billion in 1989-90. As a percentage of GDP, financial requirements are expected to equal 3.0 per cent in 1989-90, a decline of 3.7 percentage points since 1984-85.

Financial Requirements and Borrowing Authority

The amount of borrowing authority requested from Parliament for any given fiscal year has traditionally been tied to the financial requirements forecast for that year. The actual level of borrowing will be influenced by foreign exchange transactions which cannot be accurately forecast.

The government will be seeking borrowing authority for 1988-89 in the amount of $25.3 billion compared to the projection for financial requirements, excluding foreign exchange transactions, of $22.3 billion. This will provide for a contingency of $3 billion for flexibility in managing the foreign exchange reserves.

4. Managing Government Expenditures

Overview

In the late 1970s and early 1980s, rapid increases in federal government expenditures were the major factor contributing to the rise in the deficit. This growth reflected discretionary initiatives, such as increased energy-related subsidies, and non-discretionary factors related to the impact of the 1981-1982 recession on cyclically-sensitive expenditures. The rising deficits over this period resulted in a build-up of public debt, which produced substantial increases in interest costs and left the fiscal position highly exposed to increases in interest rates. As a result, public debt charges continued to grow following the recession, given the interaction between higher levels of debt and interest rates. All told, budgetary expenditures as a percentage of GDP advanced from 19.3 per cent in 1979-80 to 24.5 per cent in 1984-85.

The government's expenditure management strategy had two objectives. First, it was essential to regain control over spending and bring about a substantial reduction in the level of program spending as a share of GDP. This was critical to restoring fiscal integrity and reversing the damaging impact of continuing high deficits and growing debt on confidence and economic growth. The second objective was to create the flexibility necessary to allow the government to introduce new initiatives that more effectively support economic growth and are more responsive to the social needs of Canadians.

Since November 1984, fiscal actions have been taken which, together with sustained economic growth and the actions in this budget, have had a dramatic impact in restraining federal expenditures. After growing by almost 14 per cent per year from the beginning of the decade through 1984-85, program spending (total government spending excluding public debt servicing costs) will be reduced to a rate of growth of 3.3 per cent per year, on average, through the five-year period to 1989-90. This represents annual average declines in real program spending of 0.8 per cent per year.

As a percentage of GDP, budgetary expenditures have declined by 1.5 percentage points in 1987-88 from 24.3 per cent of GDP in 1984-85, and are projected to fall further to 21.6 per cent by 1989-90. Program expenditures are expected to decline to 16.3 per cent of GDP by 1989-90, below the level registered 10 years earlier. Relative to the size of the economy, the decline in budgetary expenditures accounts for almost 75 per cent of the reduction in the deficit from 1984-85 to 1989-90.

This chapter reviews the expenditure strategy and presents the expenditure plan over the short term.

The Expenditure Management Strategy

In addition to contributing to deficit reduction, the government's expenditure management strategy has been to restructure federal programs to make them more supportive of economic growth, to be more responsive to those most in need of assistance, and to improve the management of government activities through increased efficiency and cost effectiveness. Since November 1984, substantial progress has been made in achieving these goals. Existing programs have been eliminated or reduced, new programs have been introduced to address key policy priorities, and a more business-like approach to government management has been pursued in order to reduce costs and increase efficiency. These initiatives have resulted in a better targeting of program spending and a substantial reversal in the rate of growth of spending.

The success of the government's expenditure strategy can be seen by examining the absolute increase in spending over the five years to 1989-90. Budgetary expenditures in 1989-90 are projected at $134.9 billion. This represents an increase of $25.7 billion, or 23.5 per cent, since 1984-85. This growth is substantially less than the growth in nominal GDP over this period and only marginally above the increase in prices, as measured by the consumer price index (Table 4.1).

Table 4.1

Budgetary Expenditures: 1984-85 to 1989-90

			Change	
	1984-85	1989-90	Absolute	Per cent
	(billions of dollars)			(%)
Total budgetary expenditures	109.2	134.9	25.7	23.5
Public debt charges	22.5	33.0	10.6	47.1
Program expenditures	86.8	101.9	15.1	17.4
Statutory programs	48.0	59.8	11.8	24.5
Non-statutory programs	38.7	42.1	3.3	8.6
of which:				
Defence	8.8	11.8	3.0	34.6
Official Development Assistance	2.1	2.8	0.7	33.1
All other	27.9	27.5	−0.4	−1.3
Gross domestic product	445.6	625.7	180.1	40.4
Consumer price index				22.2

Note: Figures may not add due to rounding.

Changes among the various components of budgetary expenditures vary greatly. Over 85 per cent of the absolute increase in total expenditures between 1984-85 and 1989-90 is attributable to increased public debt charges and statutory program spending. In addition, within non-statutory program spending, rates of increase also vary, with defence and Official Development Assistance (ODA) expenditures rising well in excess of inflation. In sharp contrast, non-statutory spending, excluding defence and ODA, declines in absolute terms. It is this component of government spending, which includes the operational costs of government, business subsidies and grants and contributions, over which the government has the greatest discretion. This expenditure performance is in sharp contrast to the experience over the five-year period ending in 1984-85, when spending in this area doubled.

Statutory programs are largely demand-driven, or formula-funded, with changes reflecting developments in economic activity and the underlying population bases. Included in this component of government spending are the various social assistance programs for individuals, such as old age security benefits, welfare payments under the Canada Assistance Plan, unemployment insurance benefits, family allowances and veterans' allowances and benefits. Also included are transfers to other levels of government under the Established Programs Financing arrangements and equalization programs and to farmers under the Western Grain Stabilization program. Statutory programs account for about 45 per cent of the increase in total government spending from 1984-85 to 1989-90. Since November 1984, steps have been taken to control the increase in statutory program spending, primarily through changes to the indexation formulas for both the family allowance program and transfers to provinces in respect of health and post-secondary education. Transfers to the energy sector, through the Petroleum Compensation Account, were eliminated as part of the dismantling of the National Energy Program.

However, spending on statutory programs has remained a high priority of the government in order to help those most in need and to assist individuals to adapt to changing economic and social circumstances. The spouses' allowance program has been extended, veterans' benefits enriched and the National Strategy on Child Care has been introduced. Even with the modification to the indexation formula for transfers to provinces in respect of health and post-secondary education, total entitlements in this area are still projected to increase by at least 5 per cent per year over the forecast period. Furthermore, the dramatic drop in world grain prices in 1986 has resulted in large payments to farmers under the Western Grain Stabilization program.

Over the five years to 1989-90, public debt charges account for about 40 per cent of the total increase in budgetary expenditures. Rising deficits through the second half of the 1970s resulted in a steady build-up of public debt. When interest rates rose to record high levels in the late 1970s and early 1980s, the accumulated debt left the federal budget exposed to extremely rapid growth in public debt charges. The declines in the deficit since 1984-85 have resulted in a substantial slowing in the growth in the stock of public debt. This, coupled with the declines in interest rates in recent years, has contributed to a slowing in the rate of growth of public

debt charges. However, the increasing stock of debt will continue to generate higher expenditures on public debt charges.

Non-statutory program spending is projected to increase by only 8.6 per cent over the five years ending in 1989-90, representing a decline in real spending of roughly 10 per cent. Within this component, two areas have more than accounted for the increase – defence and ODA.

The White Paper on defence reaffirmed the government's commitment to increase defence spending by 2 per cent per year in real terms, consistent with Canada's obligation to play a meaningful and effective role with our NATO and NORAD allies. In this budget additional funding is being provided to assist in meeting the objectives of the White Paper on defence in accordance with the program review process set out in the White Paper. Spending on assistance to developing countries is projected to increase in line with the nominal growth in the economy, reflecting the government's commitment to maintain its ODA contributions at 0.5 per cent of gross national product.

Excluding expenditures on defence and ODA, spending on the other components of non-statutory programs is expected to decline in absolute terms from 1984-85 to 1989-90. In real terms, this represents a decline of some 20 per cent. This component includes the operational costs of the federal government, subsidies to industry, payments to Crown corporations, capital spending and grants and contributions. Since November 1984, measures have been put in place to reduce the number of authorized person-years in the public service by 2 per cent in 1986-87 and by 1 per cent in each of the next four years so that by 1990-91, the authorized size of the public service will be reduced by 15,000 person-years. Effective for the 1986-87 fiscal year, a general cut of 2 per cent of all spending in this category was announced. Beyond 1986-87, spending on operations and maintenance has been allowed to grow by only 2 per cent per year from this reduced base. In addition, the level of operational funding for programs was scaled back, requiring ongoing and comprehensive re-examinations of program priorities within departments. Programs were eliminated, while others were reduced. Examples include the Canadian Home Insulation Program, the Canadian Oil Substitution Program, the Petroleum Incentives Program, and the Cape Breton heavy water plants, among others.

These initiatives, combined with the expenditure actions in this budget, have allowed the government to regain control over its expenditures and have led to more effective and efficient management of its resources. This has ensured that the major contribution to deficit reduction would come from expenditures. The expenditure management strategy has also permitted the government to redirect resources towards certain high-priority areas. These include new regional development programs for the Atlantic provinces, Quebec, Western Canada and Northern Ontario. Increased funding has been provided for science and technology and for cultural programs. As well, additional assistance has been directed to farmers in financial difficulty through drought assistance, the Special Canadian Grains Program and through the establishment of the Farm Debt Review Panels.

The Expenditure Projections

This section provides an overview of the government's expenditure projections from 1987-88 to 1989-90. The expenditure plan for 1987-88 was first presented in the February 1987 budget and updated in the June 1987 White Paper on tax reform.

As indicated in June, the growth in budgetary expenditures was expected to pick up in 1987-88, especially when compared to the rates of growth experienced in the previous two years. Most of the increase in 1987-88 is attributable to higher public debt charges and to increased assistance to grain farmers. Details of budgetary expenditures are set out by major program in Table 4.2.

Public debt charges remain the single largest component of budgetary expenditures and, given the high stock of public debt, are very sensitive to changes in interest rates. Public debt charges are projected to exert considerable upward pressure on expenditure growth in both 1987-88 and 1988-89. These advances are largely attributable to the increase in unmatured debt and the increase in interest

Table 4.2

Budgetary Expenditures by Major Program

	Actual			Forecast		
	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90
	(millions of dollars)					
Statutory programs						
Unemployment insurance benefits	10,052	10,018	10,444	10,150	10,230	10,610
Old age security benefits	11,418	12,525	13,445	14,465	15,530	16,540
Family allowances	2,418	2,501	2,534	2,565	2,585	2,605
Canada Assistance Plan	3,745	3,916	4,051	4,310	4,470	4,630
Established Programs Financing[1]	8,595	8,677	8,839	8,925	9,415	9,845
Fiscal transfers	6,492	6,525	6,958	7,340	7,825	8,200
Other[2]	5,298	5,732	5,929	7,955	8,185	7,345
Total statutory programs	48,018	49,894	52,200	55,710	58,245	59,775
Non-statutory programs						
Defence	8,762	9,094	10,006	10,440	11,090	11,795
Official Development Assistance[3]	2,089	1,814	2,257	2,545	2,700	2,780
Other	27,891	24,991	25,267	27,385	28,160	27,515
Total non-statutory programs	38,742	35,899	37,530	40,370	41,950	42,090
Program spending	86,760	85,793	89,730	96,080	100,195	101,865
Public debt charges	22,455	25,441	26,658	29,220	32,055	33,035
Total budgetary expenditures	109,215	111,234	116,388	125,300	132,250	134,900

Table 4.2 (cont'd)

	Actual			Forecast		
	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90
	(percentage change)					
Statutory programs						
Unemployment insurance benefits	2.8	−0.3	4.3	−2.8	0.8	3.7
Old age security benefits	9.7	9.7	7.3	7.6	7.4	6.5
Family allowances	4.0	3.4	1.3	1.2	0.8	0.7
Canada Assistance Plan	13.9	4.6	3.4	6.4	3.8	3.5
Established Programs Financing[1]	12.7	1.0	1.9	1.0	5.5	4.6
Fiscal transfers	3.7	0.5	6.6	5.5	6.6	4.8
Other[2]	20.2	8.2	3.4	34.2	2.9	−10.3
Total statutory programs	8.9	3.9	4.6	6.7	4.6	2.6
Non-statutory programs						
Defence	11.7	3.8	10.0	4.3	6.2	6.4
Official Development Assistance[3]	18.0	−13.2	24.4	12.8	6.0	3.0
Other	13.3	−10.4	1.1	8.4	2.8	−2.3
Total non-statutory programs	12.5	−7.3	4.5	7.6	3.9	0.3
Program spending	10.5	−1.1	4.6	7.1	4.3	1.7
Public debt charges	24.2	13.3	4.8	9.6	9.7	3.1
Total budgetary expenditures	13.0	1.8	4.6	7.7	5.5	2.0

(1) Cash portion only. Including the tax portion, total entitlements are expected to grow at an annual rate of 5 per cent over the forecast period.
(2) Includes payments under the Western Grain Stabilization Act and the Western Grain Transportation Act.
(3) Budgetary cash portion only.

rates during the latter half of 1987. Lower expected interest rates should restrain the growth in public debt charges in 1989-90.

Program expenditures are expected to increase by 7.1 per cent in 1987-88. After 1987-88, increases are projected to remain at or below the rate of inflation. The increase in statutory programs in 1987-88 largely reflects higher payments to farmers under the Western Grain Stabilization program and to railways under the Western Grain Transportation Act. Higher tax bases have resulted in increased fiscal transfers, while the increase in old age security benefits reflects the growth in the population base and the rate of inflation. The impact of these increases is dampened by the effect of the improved labour market on unemployment insurance benefits. Over the next two years, the average growth in statutory program spending is projected to be below the rate of inflation.

A large part of the increase in non-statutory programs in 1987-88 is due to additional assistance to farmers under the Special Canadian Grains Program. In 1986, assistance of $1 billion was announced of which $700 million was paid in fiscal year 1987-88. Payments of $1.1 billion were announced in December 1987 for 1988, of which $800 million is to be paid in fiscal year 1987-88. Increases in

Official Development Assistance reflect Canada's commitment to maintain ODA contributions at 0.5 per cent of GNP. The profile of defence expenditures is in keeping with the government's commitment to increase defence spending by 2 per cent per year in real terms and to provide incremental funding, as fiscal circumstances permit, to assist in meeting the objectives of the White Paper on defence. Non-statutory spending is expected to increase by 3.9 per cent in 1988-89, while only a marginal increase is expected in 1989-90.

Expenditure reduction actions are being introduced in this budget to ensure that the costs of the new initiatives do not impact adversely on the deficit track that was presented in June 1987 and reaffirmed in this budget. Non-statutory expenditures, excluding defence and ODA, will be reduced by $300 million per year beginning in 1989-90. As well, given the strength in economic activity in 1987 and the resulting impact on the fiscal position, it has been possible to bring forward into 1987-88 more than $250 million of expenditures originally targeted for 1988-89. This action will mainly involve defence expenditures.

Comparison with the June White Paper

Table 4.3 compares the current projections of federal budgetary expenditures with those of the June 1987 White Paper on tax reform. Since June 1987, the government has announced policy initiatives in the areas of regional development, science and technology, defence and child care, and has provided further

Table 4.3

Changes to Budgetary Expenditures
Since the June 1987 White Paper on Tax Reform

	1987-88	1988-89	1989-90
	(billions of dollars)		
June White Paper level	124.2	129.1	133.0
Changes since June			
New policy priorities	1.1	1.4	1.4
Discretionary change in non-statutory spending	0.3	−0.3	−0.3
Economic and other factors			
Public debt charges	0.7	2.0	1.4
Program expenditures	−1.0	0.1	−0.6
February 1988 budget level	125.3	132.3	134.9

Note: Figures may not add due to rounding.

assistance to farmers through a second Special Canadian Grains Program. Expenditure actions introduced in this budget will reduce non-statutory expenditures, excluding defence and ODA, by $300 million beginning in 1989-90. As well, over $250 million of expenditures originally targeted for 1988-89 will be brought forward to 1987-88. Higher interest rates in the last half of 1987 account for most of the increase in public debt charges. Changes in program spending were largely due to the effect of the revised labour market outlook on unemployment insurance benefits.

5. The Structure of Government Revenues

Introduction

The need to restore fiscal integrity by reducing the deficit and slowing the growth in the national debt was one of the major challenges which faced the government at the beginning of its mandate. While the main focus had to be, and was, on reducing the growth of federal expenditures, it was recognized that revenue increases would also be required. Indeed, the legacy of increasing deficits and the steady build-up of public debt which confronted the government in the fall of 1984 were in part attributable to the declining yield from the revenue structure as the growth in federal revenues had fallen behind the growth of the economy. This pattern reflected a combination of the various discretionary changes to the tax system since the mid-1970s, and the direct and indirect impacts of the 1981-1982 recession.

Left unchanged, the revenue structure would have severely limited the government's efforts to achieve ongoing year-over-year reductions in the deficit and to stabilize the growth in the debt-to-GDP ratio. Expenditure restraint and continued economic growth alone would not have been sufficient to ensure that the government's fiscal objectives were achieved. Simply put, revenue increases were necessary to ensure that revenue growth contributed to the goals of reducing the deficit and stabilizing the debt-to-GDP ratio over the medium term.

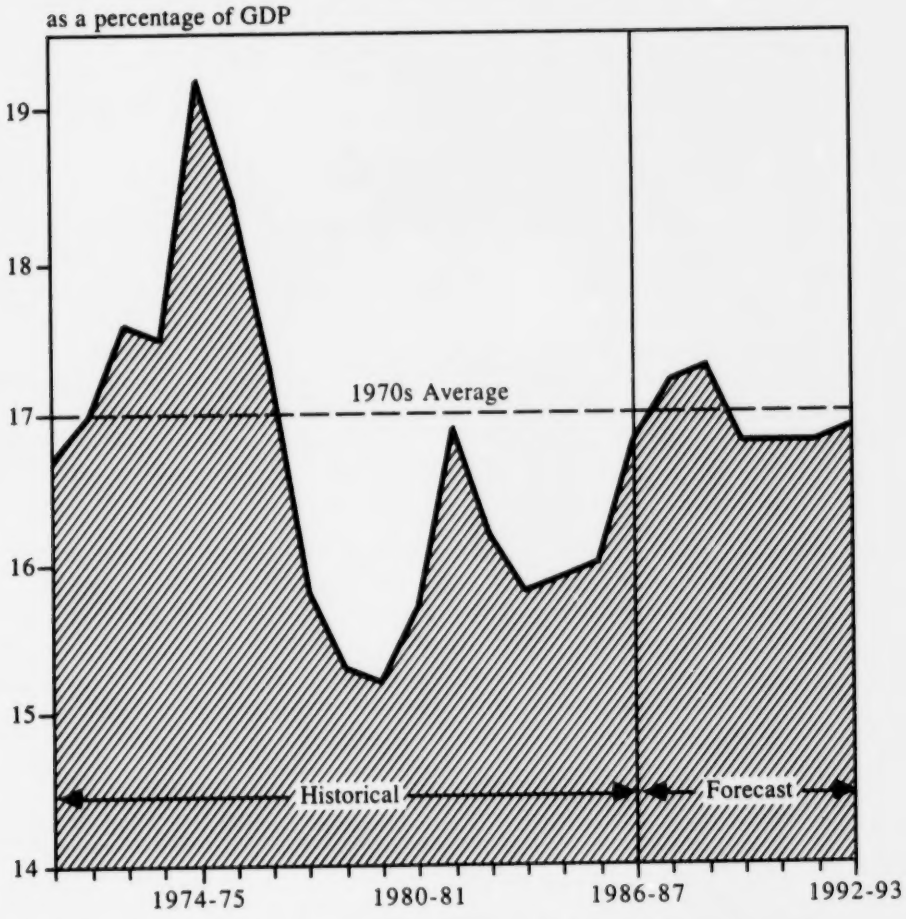
This chapter reviews the recent developments and prospects for the structure of federal government revenues. The chapter begins by reviewing the results of the actions taken by the government to restore the yield from the revenue structure and the contribution of these actions to the projected growth in revenues. This is followed by a summary of the actions taken by the government to restructure federal revenues and their implications for fiscal planning. In the final section the short-term revenue projections are presented and a comparison with the June 1987 White Paper projections is provided.

The main conclusions are:

- relative to the size of the economy, budgetary revenues are projected to reach levels which are no higher, on average, than those that prevailed in the 1970s;
- the projected increase in budgetary revenues is primarily the result of the continued expansion of the economy and the impact on the underlying tax bases;
- actions taken primarily through stage one of tax reform to restructure federal revenues will improve the overall fiscal planning environment; and,

Chart 5.1

The Revenue Yield: Budgetary Revenues *



* Excludes the impact of the acceleration of remittances of personal income tax source deductions by large employers, the acceleration of quarterly personal income tax instalment payments and the acceleration of federal sales and excise tax payments. These are one-time increases and do not affect an individual's personal income tax or federal sales and excise tax liability.

- relative to the June White Paper projections, budgetary revenues are higher over the short term due largely to higher-than-anticipated economic growth in 1987.

Revenue Growth and Deficit Reduction

Chart 5.1 traces the yield from the revenue structure beginning in 1970-71. By 1984-85, budgetary revenues, relative to the size of the economy, had declined markedly since the mid-1970s. The discretionary tax changes introduced since the fall of 1984 combined with continued economic growth have reversed this declining trend. Between 1984-85 and 1989-90, budgetary revenues are projected to increase as a percentage of GDP from 15.9 per cent to just under 17.0 per cent, and to remain relatively stable thereafter. As a result, budgetary revenues as a percentage of GDP are expected to be comparable to those levels that prevailed, on average, over the 1970s.

Expenditure restraint has provided, and will continue to provide, by far the greatest contribution to overall deficit reduction. However, as a result of restoring the yield from the revenue structure, revenue growth has made a positive contribution to deficit reduction.

Table 5.1

Change in Budgetary Revenues: 1984-85 to 1989-90

			Change	
	1984-85	1989-90	Absolute	Per cent
	(billions of dollars unless otherwise indicated)			(%)
Total budgetary revenues[1]	70.9	105.2	34.3	48.4
Gross domestic product	445.6	625.7	180.1	40.4
Average effective tax rate (budgetary revenues as a percentage of GDP)	15.9	16.8	0.9	5.7
Contribution to change in revenues from:				
change in GDP (with constant revenue yield)			28.7	84
change in revenue yield			5.6	16

[1] Excludes the impact of the acceleration of remittances by employers of personal income tax source deductions and quarterly instalments effective January 1990. This is a one-time increase that does not affect an individual's personal income tax liability.

Table 5.1 presents the relative contributions from economic growth and from the increase in the average effective tax rate to the projected increase in budgetary revenues between 1984-85 and 1989-90. Over the period the average effective tax rate increased from 15.9 per cent to 16.8 per cent, partly as a result of the discretionary tax measures introduced by the government and partly as a result of the interaction of the progressive nature of the tax system with the growth of the economy. However, the projected increases in revenue can be attributed primarily to the growth of the economy. Between 1984-85 and 1989-90, the nominal GDP is projected to grow by $180 billion, an increase of about 40 per cent. With no change in the average effective tax rate from that which existed in 1984-85, this economic growth would generate almost $29 billion, or 84 per cent, of the increase in revenues over this period. Accordingly, the increase in the average effective tax rate accounts for $5.6 billion, or only 16 per cent, of the total increase in budgetary revenues.

Restructuring Federal Revenues

In addition to increasing the yield from the revenue structure the government has taken action to reduce the variability of federal revenues and thus improve the overall environment for fiscal planning. As well, the first steps toward rebalancing the shares of the three main tax revenue sources have been taken.

From a fiscal planning perspective, a disturbing outcome of the 1970s and early 1980s was the significant increase in the variability of federal government revenues. While part of the increase in variability reflected the influence of economic factors, the changing structure of the tax system contributed as well.

Past actions had resulted in a tax structure characterized by relatively high tax rates and narrow tax bases. The proliferation of selective tax preferences reduced the predictability and stability of federal tax revenues.

The increasing number of selective tax preferences contributed directly to the narrowing of tax bases. In order to maintain revenue collections, tax rates had to be raised. Moreover, the inherent difficulty in predicting the use of these preferences created considerable uncertainty in fiscal planning.

The relationship between what is earned as income and what is actually paid in tax, both across and within sectors, had been substantially altered by the increasing use of tax preferences. As a result, changes in the composition of income had increasingly important impacts on federal revenue collections, increasing the difficulty of predicting federal revenues. Finally, the interaction between high tax rates and narrow tax bases encouraged increasingly aggressive tax avoidance activities, further eroding the tax bases and making revenues more difficult to predict.

The government's ability to undertake both short- and medium-term fiscal planning had become impaired. Action was necessary to improve the stability and

predictability of federal tax revenues and enhance the overall environment for fiscal planning.

The initiatives introduced since the fall of 1984, particularly the first stage of tax reform, will significantly improve the predictability and stability of federal tax revenues. The broadening of the tax bases and the elimination of selective tax preferences, combined with lower tax rates, closer convergence of the top personal and corporate income tax rates and measures to curtail avoidance, should ensure more predictable income tax revenues. As well, the proposed interim changes to the federal sales tax will prevent further erosion of the federal sales tax base caused by the use of related marketing companies to reduce the value of tax on domestic goods.

The Revenue Outlook to 1989-90

Table 5.2 presents the projections to 1989-90 for the major categories of budgetary revenues. These projections incorporate the impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, the impact of the policy actions related to stage one of tax reform and actions taken in this budget.

In 1986-87 total budgetary revenues increased by 11.7 per cent as the moderating influence of declining world oil prices on corporate income tax collections was offset by strong advances in personal income tax revenues. In the current fiscal year, total budgetary revenues are estimated to increase by 12.0 per cent with particularly strong growth estimated for personal and corporate income taxes. In 1988-89 the growth in budgetary revenues is expected to slow considerably, due in part to slower economic growth and the timing and impact of past budget measures. A further slowdown in the flow of revenues is projected for 1989-90. This is due largely to the transitional impact of stage one of tax reform and to a lesser extent the impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement on customs import duties.

Personal income tax growth is expected to remain strong in 1987-88. This strength is a reflection of the strong performance of the Canadian economy over the past year which translated into significant employment gains, as well as the one-time increase in collections associated with the acceleration of source deductions remitted by large employers. Over the following two years, personal income tax revenues are projected to grow at a much slower pace as the rate of economic growth moderates and the reductions in personal income taxes associated with the first stage of tax reform begin to take effect.

Relative to the size of the economy, the flow of revenue from the corporate income tax declined over the first half of the 1980s. A number of factors accounted for this. First, corporate profits were severely depressed by the 1981-1982 recession. Second, the large stock of unused losses and deductions built up and carried over from the recession significantly impacted on the pattern of corporate tax collections. Third, the dramatic drop in world oil prices in 1986 substantially

Table 5.2

Budgetary Revenue Projections

	1986-87[1]	1987-88[2]	1988-89[3]	1989-90[3]
	(millions of dollars)			
Personal income tax	37,878	44,100[4]	45,410	47,590[4]
Corporate income tax	9,885	11,400	12,000	13,500
UI contributions	9,558	10,440	10,600	10,235
Sales and excise taxes/duties	21,013	22,080	26,855[5]	26,810
Other revenues	7,449	8,030	8,440	8,175
Total budgetary revenues	85,783	96,050	103,305	106,310
	(percentage change from previous year)			
Personal income tax	14.8	16.4	3.0	4.8
Corporate income tax	7.3	15.3	5.3	12.5
UI contributions	9.6	9.2	1.5	−3.4
Sales and excise taxes/duties	7.8	5.1	21.6	−0.2
Other revenues	16.4	7.8	5.1	−3.1
Total budgetary revenues	11.7	12.0	7.6	2.9
	(as a percentage of GDP)			
Personal income tax	7.4	8.0	7.7	7.6
Corporate income tax	1.9	2.1	2.0	2.2
UI contributions	1.9	1.9	1.8	1.6
Sales and excise taxes/duties	4.1	4.0	4.6	4.3
Other revenues	1.5	1.5	1.4	1.3
Total budgetary revenues	16.8	17.4	17.6	17.0

(1) Actual.
(2) Estimate.
(3) Forecast.
(4) Includes the impact of the acceleration of the remittance of source deductions for large employers and the acceleration of quarterly personal income tax instalments. The revenue impacts of these initiatives are $1.2 billion and $1.1 billion in 1987-88 and 1989-90, respectively.
(5) Includes $1.6 billion related to the acceleration of federal sales and excise tax payments.

reduced the profits of the petroleum industry. Fourth, increasingly aggressive tax avoidance activity was eroding the tax base.

A strong recovery in corporate profits has been under way since late 1986 and is expected to continue. Together with the actions of the government to curtail tax avoidance, this will result in corporate income tax collections outpacing the growth of the economy on average over the next two years.

The main components in the sales and excise taxes and duties category are the federal sales tax, customs import duties and motive fuel excise taxes. The growth in this category of revenues is expected to moderate significantly in the current fiscal year. This is in direct contrast to the strength in consumer and business expenditures over the past year. The reasons underlying the expected slowdown include the final round of tariff rate reductions as specified under the 1979 Multilateral Trade Negotiation Agreement, reductions in the quarterly indexation factor applied to the federal sales tax rate for gasoline and diesel fuel, the elimination of the Petroleum and Gas Revenue Tax effective October 1986, and increased sales tax avoidance activity.

In 1988-89, revenues from sales and excise taxes and duties are projected to increase by nearly 22 per cent. Continued advances in consumer and business expenditures, the $1.6 billion one-time increase in revenue associated with the acceleration of sales and excise tax payments, the increase in the federal sales tax rate on tobacco products and alcoholic beverages announced on December 16, 1987, and the one cent per litre increase in the excise tax on gasoline introduced in this budget account for much of the projected increase. The slowdown in revenue growth in 1989-90 is due primarily to the large one-time increase in revenues in 1988-89, but also reflects the loss of customs import duties associated with the phase-in of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Excluding the impact of the one-time acceleration of sales and excise tax payments, sales and excise taxes and duties are projected to increase by 14.4 per cent and 6.2 per cent in 1988-89 and 1989-90, respectively.

Strong advances in employment in 1987 account for the increase in employer/employee contributions to the Unemployment Insurance Account of about 9 per cent in 1987-88. Unemployment insurance contributions are projected to increase marginally in 1988-89 and to decline thereafter. This profile is a direct result of two factors. First, the projected growth in average weekly earnings over the planning period translates into moderate increases in the maximum insurable earnings level. Second, steady advances in employment will improve the financial position of the Unemployment Insurance Account.

The other revenue category is comprised of non-resident withholding taxes, miscellaneous indirect taxes, return on investments and other non-tax revenues. In the current fiscal year other revenues are projected to increase by about 8 per cent due largely to the impact of the sale of Teleglobe Canada. Thereafter, other revenues are projected to increase marginally.

Comparison of Revenues with the June 1987 White Paper

Table 5.3 compares the current projections for federal government revenues with those contained in the June 1987 White Paper. The changes between the two projections are divided into those attributable to changes in the economic environment and those relating to policy actions.

Table 5.3

Changes to Budgetary Revenues
Since the June 1987 White Paper on Tax Reform

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[2]
		(millions of dollars)	
June 1987 White Paper level	94,885	100,200	104,410
Changes due to major policy actions			
Increase in excise tax on gasoline		275	300
Phase-out of bilateral tariffs		−55	−460
National Strategy on Child Care		−135	−330
Sub-total		85	−490
Changes due to economic and other factors			
Personal income tax	280	1,225	1,010
Corporate income tax	1,200	900	1,200
UI contributions	140	−15	−440
Sales and excise taxes/duties	−95	280	385
Other revenue	−360	630	235
Sub-total	1,165	3,020	2,390
Total changes	1,165	3,105	1,900
February 1988 budget level	96,050	103,305	106,310

[1] Estimate.
[2] Forecast.

In 1987-88, estimated budgetary revenues are $1.2 billion higher than projected in the June White Paper. This is the direct result of the impact of stronger-than-anticipated economic growth in 1987 on the underlying income tax bases. Although retail sales have grown more sharply than expected last June, sales tax revenues have increased less rapidly than anticipated, reflecting increasingly aggressive sales tax avoidance activity.

While the modifications to stage one of tax reform announced on December 16, 1987 were deficit-neutral, the changes resulted in decreases in personal income tax receipts with offsetting increases in both corporate income tax and sales tax revenues. In addition, although the rate of economic growth is expected to slow in 1988, the higher levels of income in 1987 continue to contribute to higher tax bases relative to the June forecast in 1988-89 and 1989-90. As a result, the

projected levels of personal and corporate income tax revenues have increased significantly. Sales and excise tax revenues will also be higher, mainly reflecting stronger levels of retail sales but also partly influenced by the increase in the federal sales tax rate on tobacco products and alcoholic beverages announced on December 16, 1987 and the changes to licensed wholesalers' provisions announced in this budget. Unemployment insurance contributions are, on balance, slightly lower than forecast in June.

Policy actions taken since June 1987 have also altered the revenue outlook, but to a much lesser extent. On balance, these actions are estimated to increase revenues by $85 million in 1988-89 and to reduce revenues by $490 million in 1989-90. Of these amounts, the one cent per litre increase in the excise tax on gasoline introduced in this budget is estimated to increase revenues by $275 million in 1988-89 and by $300 million in 1989-90. Offsetting these increases are the reductions in personal income taxes associated with the increase in the maximum child care expense deduction and the supplement to the refundable child tax credit that form part of the government's National Strategy on Child Care, and the decline in customs import duties due to the first round of tariff rate reductions associated with the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

6. The Medium-Term Fiscal Projections: Holding to the Fiscal Principles

The Fiscal Strategy

While the previous chapters of this document have focused on the fiscal plan to 1989-90, the discussion in this chapter turns to the medium-term fiscal projections through 1992-93 (Table 6.1).

The projections are based on the medium-term economic assumptions in the budget document entitled *Canada's Economic Prospects: Looking Ahead to the 1990s*. The projections include the fiscal impacts of stage one of tax reform and the phasing-out of customs import duties under the Canada-United States Free Trade Agreement.

Table 6.1

Key Fiscal Indicators Over the Medium Term

	1984-85[1]	1989-90[2]	1992-93[2]
	(billions of dollars)		
Budgetary revenues	70.9	106.3	128.3
Budgetary expenditures	109.2	134.9	147.8
Budgetary deficit	38.3	28.6	19.5
Financial requirements[3]	29.8	18.7	9.2
Net public debt	199.1	350.9	419.6
Gross domestic product	445.6	625.7	760.9
	(percentage of GDP)		
Budgetary revenues	15.9	17.0	16.9
Budgetary expenditures	24.5	21.6	19.4
Budgetary deficit	8.6	4.6	2.6
Financial requirements[3]	6.7	3.0	1.2
Net public debt	44.7	56.1	55.1

Note: Figures may not add due to rounding.

[1] Actual.
[2] Forecast.
[3] Excluding foreign exchange transactions.

The government's medium-term fiscal strategy has been guided by four planning principles:

- to reduce the growth of the public debt to no more than that of the economy over the medium term: that is, to stabilize the debt-to-GDP ratio;
- to achieve continuing, sizeable year-over-year reductions in the deficit;
- to achieve substantial year-over-year reductions in the government's financial requirements; and,
- to ensure that the greater part of the fiscal progress is achieved through effective expenditure restraint and good management.

The government has consistently followed these principles, despite the impact on the deficit of unforeseen developments, principally the dramatic drop in international oil and grain prices that occurred in 1986. The budget reaffirms these fiscal principles.

A medium-term fiscal strategy has been put in place marked by ongoing expenditure restraint and a stable revenue yield. This structure will help ensure that, with moderate economic growth, the deficit remains on a downward track and the debt-to-GDP ratio stabilizes and then declines. Financial requirements drop sharply. Over 80 per cent of the reduction in the deficit relative to the size of the economy by 1992-93 is accounted for by reduced spending.

While substantial progress has been made in implementing the fiscal strategy, developments in recent years such as sharp international movements in oil and grain prices have shown that the fiscal situation remains exposed to unforeseen events. Canada's medium-term economic and fiscal prospects will be importantly affected by international economic developments, in particular the progress the major industrial economies make in resolving current world imbalances. With the extent of the risks and uncertainties that are now present in the international economy, it is all the more important that continued progress be made in improving and strengthening the underlying economic and fiscal structure of the Canadian economy. Continued adherence to the principles of the fiscal strategy, in conjunction with the substantial actions already taken, will help to ensure that the government has the flexibility to respond to unforeseen developments and that the fiscal situation remains a positive contributor to economic growth.

The Fiscal Principles

Principle: To Reduce the Growth of the Public Debt to No More Than the Growth of the Economy (Chart 6.1)

During the four years ending in 1984-85, the public debt had risen by 23.5 per cent per year. In the absence of policies to correct this trend, the debt would have continued to grow rapidly. With the fiscal strategy introduced in the fall of 1984 and continued in successive budgets, the growth of debt slows progressively over the medium term. By 1991-92, the debt-to-GDP ratio declines. This is the first decline in the debt-to-GDP ratio since 1974-75.

Principle: To Achieve Continuing, Sizeable Year-Over-Year Reductions in the Budgetary Deficit (Chart 6.2)

Continuing reductions in the deficit are required to stabilize the debt-to-GDP ratio. From a peak of $38.3 billion in 1984-85, the deficit declines steadily through the planning period, dropping to below $20 billion by 1992-93. Relative to GDP, the deficit is projected to decline from a peak of 8.6 per cent in 1984-85 to 2.6 per cent by 1992-93. Relative to the size of the economy, this would be the lowest deficit since the mid-1970s.

Principle: To Ensure Substantial Year-Over-Year Reductions in Financial Requirements (Chart 6.3)

Financial requirements represent a comprehensive measure of the government's demands on capital markets. After reaching $29.8 billion in 1984-85, financial requirements are projected to drop to less than $10 billion by 1992-93. Relative to GDP, financial requirements drop from 6.7 per cent in 1984-85 to 1.2 per cent in 1992-93.

Principle: To Make Expenditure Control and Good Management the Primary Focus of Fiscal Restraint (Chart 6.4)

The steady improvement in the deficit over the medium term reflects both ongoing expenditure restraint and a stable revenue yield. Once the transitional adjustments of the first stage of tax reform are completed in 1989-90, the yield of the revenue structure stabilizes just below 17 per cent of GDP.

With ongoing restraint built into the expenditure framework, budgetary expenditures decline substantially relative to the size of the economy. From 24.5 per cent of GDP in 1984-85, expenditures decline to 21.6 per cent in 1989-90, accounting for 75 per cent of the reduction in the deficit as a ratio to GDP. By 1992-93, expenditures decline to 19.4 per cent of GDP and account for over 80 per cent of the reduction in the deficit.

Chart 6.1

The Fiscal Planning Principles

Gross Domestic Product and Net Public Debt

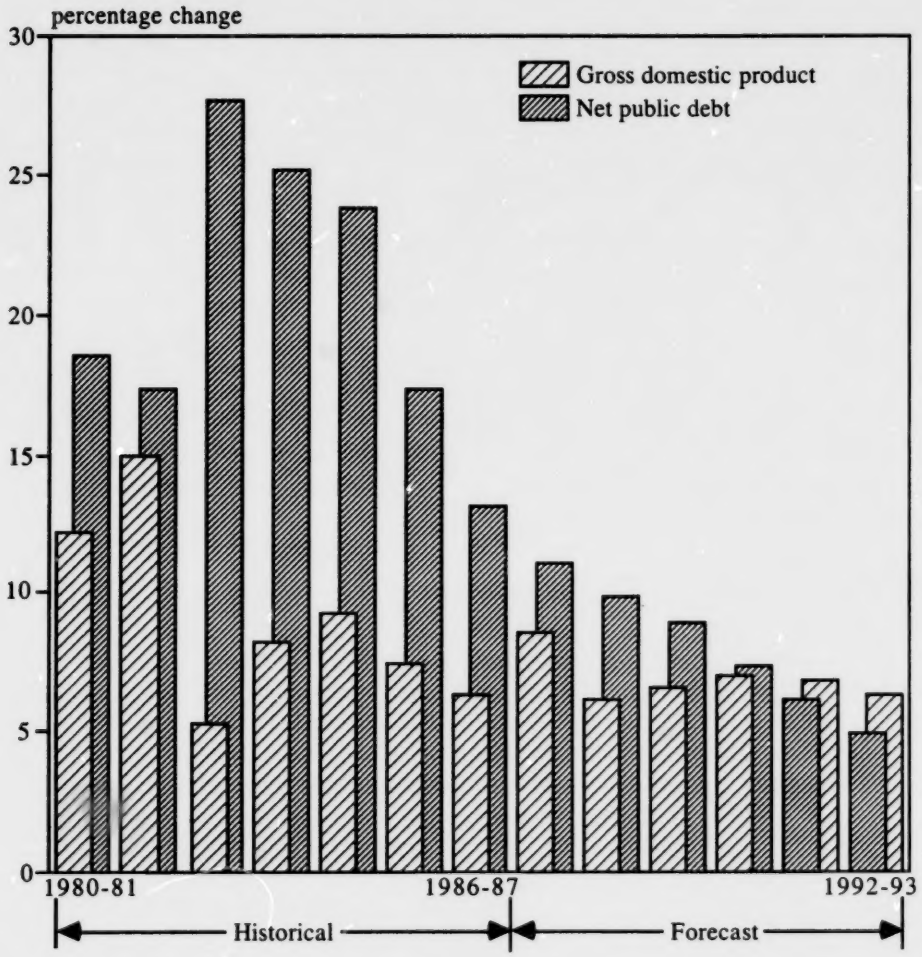


Chart 6.2

The Fiscal Planning Principles

The Deficit

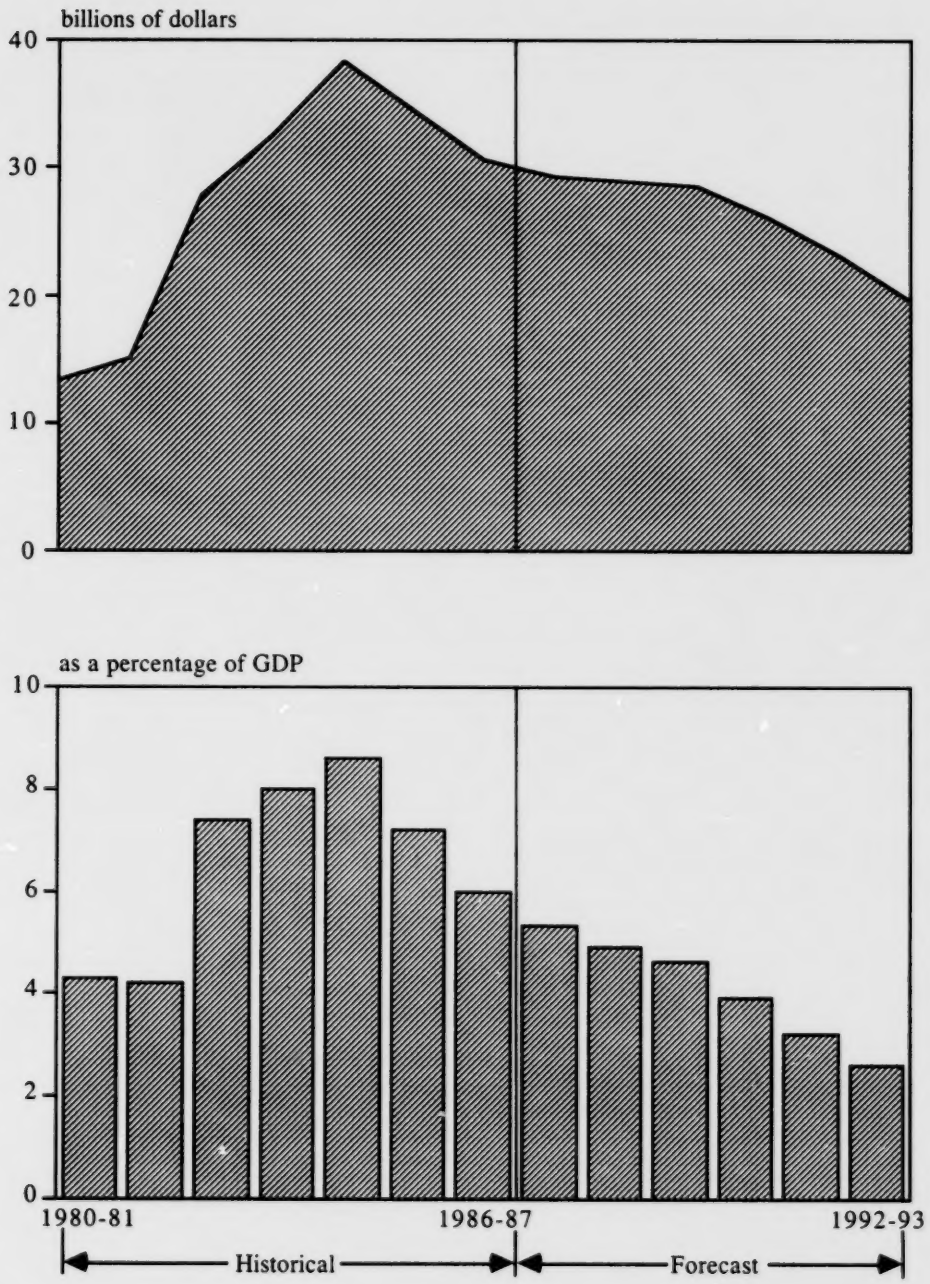


Chart 6.3

The Fiscal Planning Principles

Financial Requirements

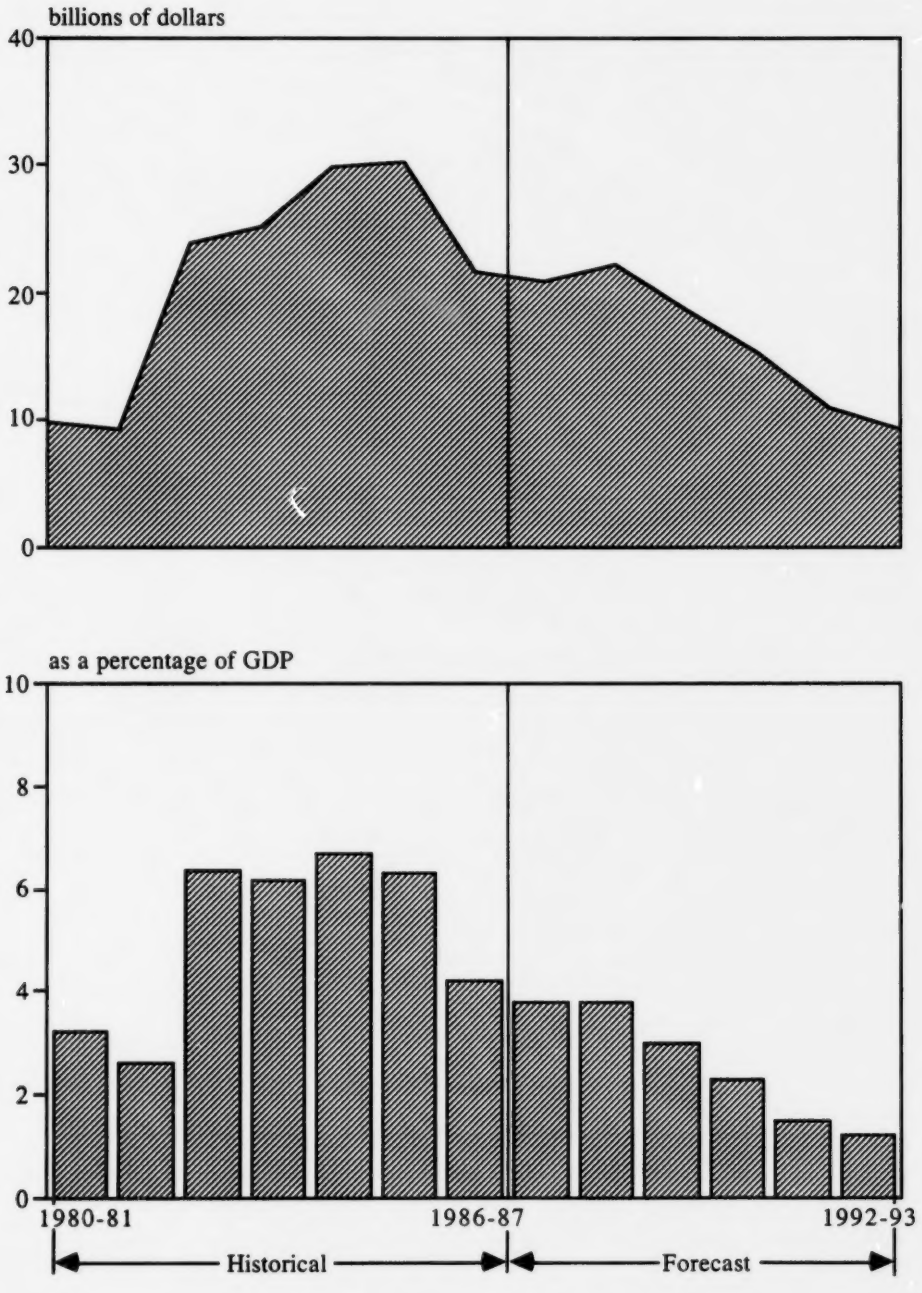
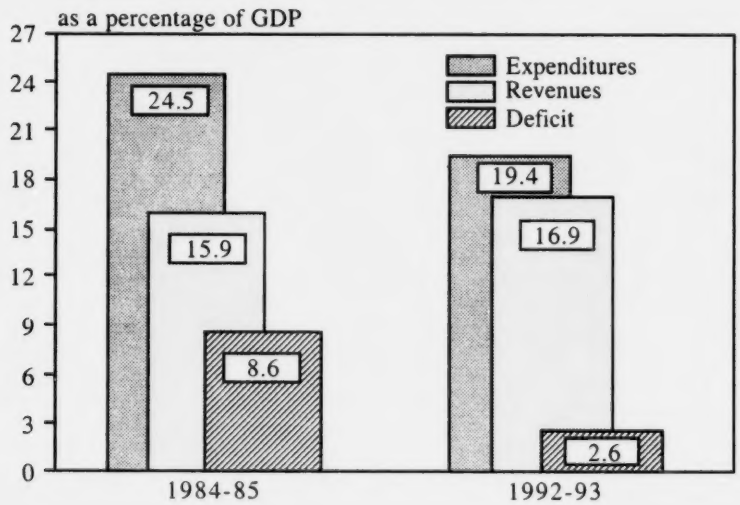


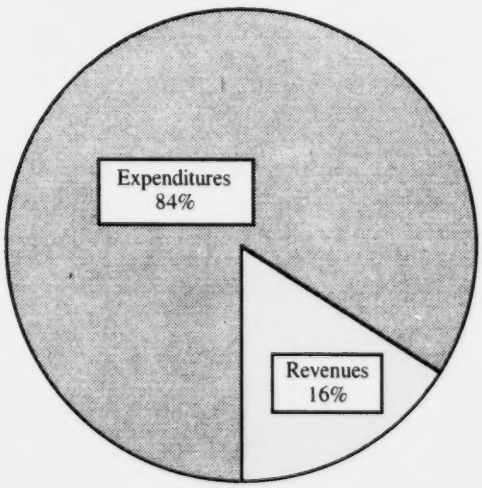
Chart 6.4

The Fiscal Planning Principles

Expenditures, Revenues and Deficit Relative to GDP 1984-85 and 1992-93



Contributions to Deficit Reduction Relative to GDP From 1984-85 to 1992-93



Annexes

Introduction and Overview

This section contains five annexes that provide background material on budget deficits, expenditures and revenues. In addition, for further reference, a number of historical fiscal tables are included at the end of this section. The information is provided here as it complements the public accounts fiscal presentation which formally accompanies the budget and which is presented in Chapters 1 to 6 of this document.

Much of the information in these annexes is presented on the basis of the national accounts accounting framework. The national accounts treatment of the government sector has a number of important attributes. First, the national accounts measure current income and production and are the most widely used indicator of current economic activity. Second, the national accounts framework facilitates aggregations and comparisons of the various levels of government – federal, provincial, local and hospitals, and the Canada and Quebec Pension Plans. Finally, the national accounts framework is the most widely used system for comparing budget balances among industrial countries. Under the auspices of the United Nations and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), government budget balances for member countries have been brought within the standardized framework of the national accounts system. National accounts data for all OECD countries are published regularly.

Annex 1 presents the federal government's fiscal projections on a national accounts basis. The major conceptual differences between the national and public accounts are discussed and the fiscal projections on the two accounting systems are reconciled. The national accounts deficit is lower than the public accounts budgetary deficit. The two deficit measures tend to move in tandem, however, and the substantial progress made in reducing the budgetary deficit in recent years is mirrored in the decline in the national accounts deficit.

Annex 2 reviews fiscal developments and prospects for the total government sector in Canada. The total government sector consists of the federal government, the provincial-local sector including hospitals (PLH) and the Canada and Quebec Pension Plans. Relative to GDP, the total government deficit rose sharply in the first half of the 1980s but more recently has been declining. The projected ongoing improvement in the total government deficit is dominated by improvement at the federal level, which in turn reflects the projected decline in federal expenditures relative to GDP.

Annex 3 presents fiscal comparisons among the Group of Seven (G-7) – the seven major countries of the OECD. The G-7 comparisons, which are done on a national accounts basis, point out both the sharper run-up in central and total government

deficits in Canada in the first half of the 1980s and the substantial progress that has been made since then in addressing fiscal imbalances in Canada. The annex compares as well the progress in restraining the growth of net debt in Canada and the other G-7 countries. It also presents a direct comparison of federal government fiscal developments in Canada and the United States, on a public accounts basis, showing that the two countries' deficit and debt levels are broadly similar relative to economic activity today after diverging significantly over the first half of the 1980s.

Annex 4 discusses other measures of the federal government's fiscal situation: the primary balance – the budget balance excluding net public debt charges – and the structural balance – the budget balance adjusted for cyclical economic influences. The substantial improvements in the primary budget balance reflect the government's increasing ability to pay for its programs out of current revenues; ongoing improvement of the primary balance is a critical prerequisite for stabilizing the debt-to-GDP ratio. The improvement in the primary structural balance provides an indication of the impact of discretionary measures the government has introduced to reduce the deficit since the fall of 1984.

Annex 5 examines the sensitivity of the federal government's budget balance to changes in key economic variables. These rule-of-thumb estimates indicate the degree of sensitivity of the fiscal balance to changes in real output and to changes in interest rates. The analysis indicates that the federal government's fiscal position is particularly sensitive to movements in interest rates given the large outstanding stock of debt.

Annex 1

The Fiscal Projections on a National Accounts Basis

This annex presents the fiscal projections on a national accounts basis. The major conceptual differences between the national and public accounts are discussed and reconciliations of the fiscal projections on the two accounting frameworks are presented. Although there are some important conceptual differences between the two accounting frameworks, trends in federal revenues, expenditures and deficits on both accounting frameworks have been similar in recent years, and are projected to remain so.

On a national accounts basis, the federal deficit peaked at $33.2 billion or 7.5 per cent of GDP in 1984-85 and has declined steadily since then to $23.3 billion, or 4.2 per cent of GDP, by 1987-88 (Table A.1.1). The deficit is expected to decline

Table A.1.1

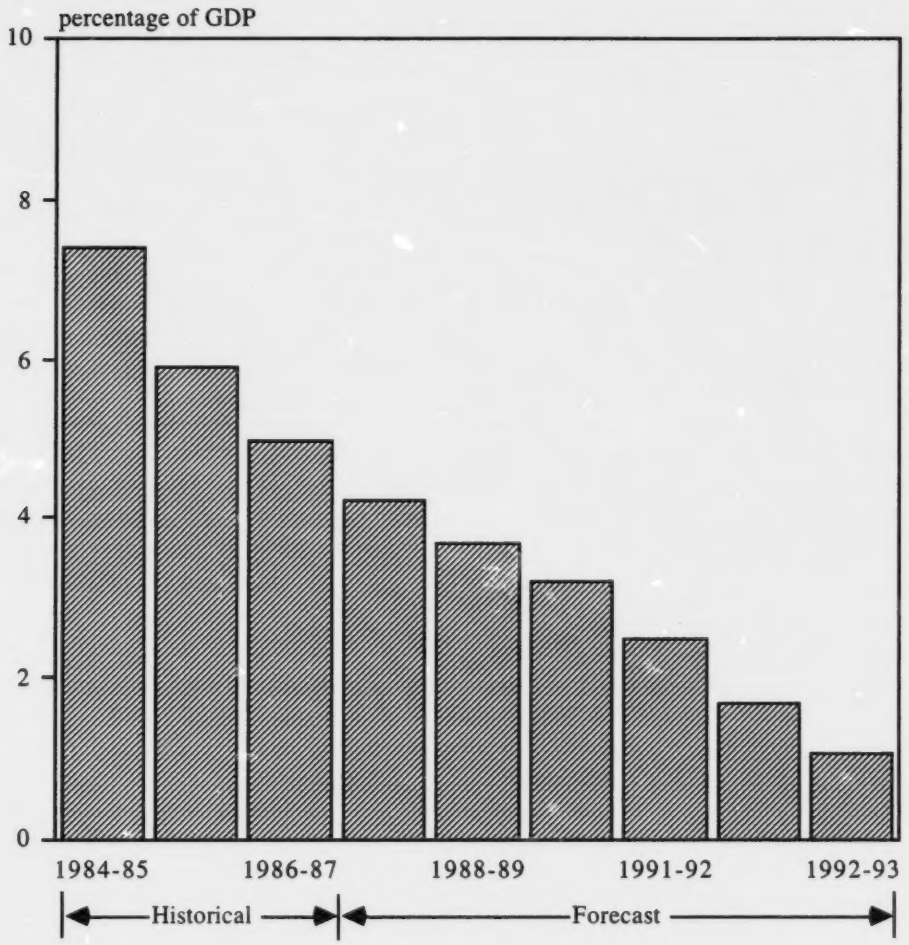
Federal Revenues, Expenditures and Deficits, National Accounts Basis, 1981-82 to 1989-90[1]

	Revenues		Expenditures		Deficit	
	billions of dollars	per cent of GDP	billions of dollars	per cent of GDP	billions of dollars	per cent of GDP
Actual						
1981-82	66.9	18.8	75.9	21.3	9.0	2.5
1982-83	66.4	17.7	89.9	24.0	23.5	6.3
1983-84	71.3	17.6	97.4	24.0	26.1	6.4
1984-85	77.9	17.5	111.1	24.9	33.2	7.5
1985-86	85.0	17.7	113.0	23.6	28.0	5.8
1986-87	92.8	18.2	118.3	23.2	25.6	5.0
Projected						
1987-88	104.1	18.8	127.4	23.0	23.3	4.2
1988-89	112.7	19.2	134.7	22.9	22.0	3.7
1989-90	117.5	18.8	137.7	22.0	20.2	3.2

[1] Totals may not add due to rounding.

Chart A.1.1

The Federal National Accounts Deficit 1984-85 to 1992-93



further to $20.2 billion, or 3.2 per cent of GDP, in 1989-90. This represents almost a 60-per-cent decline in the deficit relative to GDP from the level recorded in 1984-85. The national accounts deficit is projected to continue to decline steadily over the medium term, dropping to 1.2 per cent of GDP by 1992-93 (Chart A.1.1). The projected decline in the deficit is achieved largely through restraint in the rate of growth in federal spending. As a ratio of GDP, revenues remain relatively stable over the projection period while the expenditure share declines steadily. The details of the national accounts revenue and expenditure projections are provided in Table A.1.2.

Table A.1.2

Government of Canada Revenues and Expenditures
National Accounts Basis

	1986-87[1]	1987-88[2]	1988-89[3]	1989-90[3]
	(millions of dollars unless otherwise indicated)			
Revenues				
Direct taxes, persons	50,125	57,025	58,865	60,850
Direct taxes, corporations	9,695	11,585	12,520	14,005
Direct taxes, non-residents	1,448	1,205	1,460	1,615
Indirect taxes	21,324	23,210	27,845	27,970
Other current transfers from persons	24	25	30	30
Investment income	8,778	9,580	10,315	11,165
Current revenues	91,394	102,630	111,035	115,635
Capital consumption allowances	1,379	1,505	1,675	1,825
Total revenues	92,773	104,135	112,710	117,460
Expenditures				
Current goods and services	24,220	25,660	27,080	28,080
Capital consumption allowances	1,379	1,505	1,675	1,825
Other	22,841	24,155	25,405	26,255
Transfer payments to persons	33,719	34,990	37,075	38,560
Transfers to other levels of government	21,530	23,570	24,770	25,800
Current transfers to non-residents	1,904	2,140	2,240	2,310
Subsidies	5,384	7,930	7,900	6,220
Capital assistance	2,453	2,115	1,825	1,980
Public debt interest	26,928	28,920	31,820	32,770
Current expenditures	116,138	125,325	132,710	135,720
Gross capital formation	2,170	2,075	1,980	1,975
Total expenditures	118,308	127,400	134,690	137,695
Current balance	−24,744	−22,695	−21,675	−20,085
Total deficit	−25,535	−23,265	−21,980	−20,235

[1] Actual.
[2] Estimate.
[3] Forecast.

Major Conceptual Differences Between the Two Accounting Systems

The differences between the deficit on a national accounts and on a public accounts basis arise because the two accounting frameworks are designed for different purposes. The major conceptual differences which distinguish them are: the treatment of the government employees' pension accounts for which the government acts as trustee; cash versus accrual recording; profits or losses generated from the sale of capital assets; capital consumption allowances; net versus gross recording; and, other miscellaneous adjustments.

Chart A.1.2 indicates the national accounts deficit is considerably lower than the budgetary deficit as recorded on a public accounts basis, due primarily to the different accounting treatment of government employees' pension funds. For example, in 1987-88 the national accounts deficit is estimated to be about $6 billion less than its public accounts counterpart. However, both measures of the deficit have tended to move symmetrically in the past, and are projected to continue this pattern.

The following is a brief discussion of the major differences between the two accounting systems:

Government Employees' Pension Accounts

Government employee pension benefits are financed through employer and employee contributions and interest generated on surplus funds. National accounts revenues include employer-employee contributions and interest earnings. On the expenditure side, the national accounts include all benefit and interest payments.

There are no transactions pertaining to the employees' pension accounts on the revenue side of the public accounts. On the expenditure side, the public accounts include only the government's contribution as an employer, interest paid on surplus funds (included in interest on the public debt) and indexed pension payments not financed from employees' accounts.

As a result of the different treatment of these accounts, the national accounts deficit is lower than the public accounts deficit. The annual surplus of the superannuation accounts is estimated to be about $5.7 billion in 1987-88, nearly the entire difference between the two deficit measures.

Cash Versus Accrual Recording

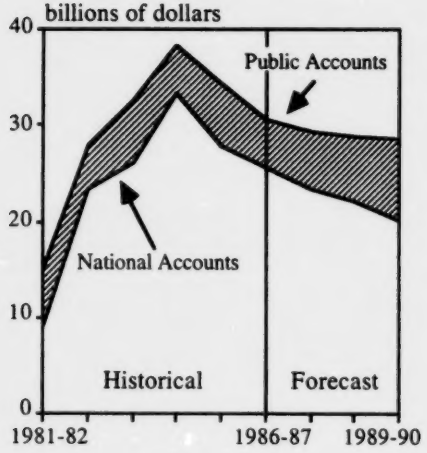
Revenues in the public accounts are recorded on a collections, or cash, basis. While the major portion of national accounts revenues is accounted for on a cash basis, certain items, the most important of which is corporate income tax revenue, are reported on a liability (accrual) basis.

On the expenditure side, the impact of cash versus accrual recording is relatively minor other than the treatment of supplementary period transactions. The public

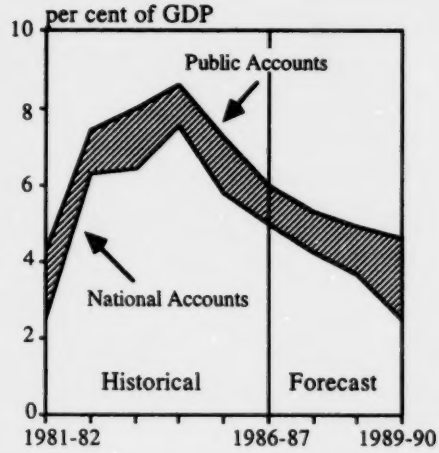
Chart A.1.2

Alternative Measures of the Federal Balance 1981-82 to 1989-90 (Fiscal Years)

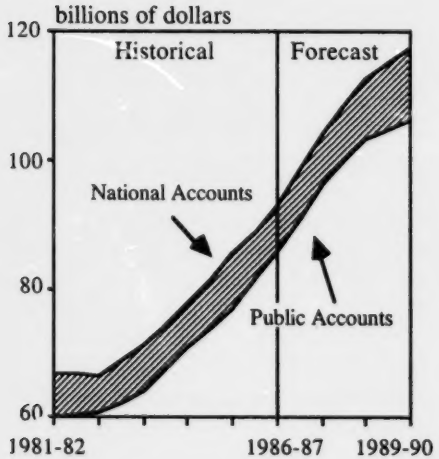
Deficit



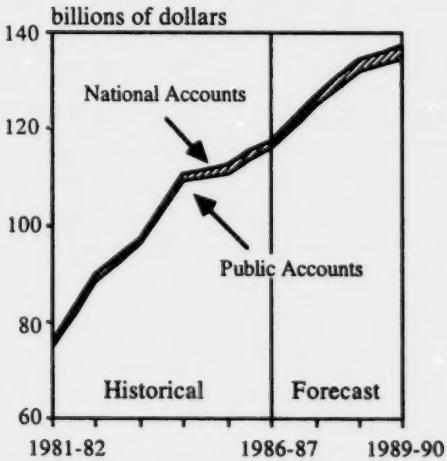
Deficit



Revenues



Expenditures



accounts have a supplementary accounting period after March 31 in which the costs of goods purchased and services rendered are charged to the year to which they are delivered. In the national accounts only a portion of these transactions are accounted for in the year to which they pertain.

The Sale of Capital Assets

The proceeds from the sale of capital assets are not reflected in the national accounts as these do not give rise to current production. In the public accounts, gains on the sale of capital assets are included in revenues while losses are included in expenditures.

The different treatment of gains or losses generated from the sale of capital assets has some important implications for privatization initiatives. For example, in April 1987 the federal government sold Teleglobe Canada. The gain from this transaction was not reflected in the national accounts while the public accounts recorded the gain from the sale.

Capital Consumption Allowances

The purchase of capital assets in the public accounts, such as expenditures on buildings and machinery and equipment, is recorded as a budgetary expenditure in the year of acquisition. The national accounts, by comparison, recognize that a contribution is made by these assets well beyond the year they are purchased or constructed. As a result, the national accounts include an allowance for the consumption of capital assets based on replacement costs. In addition to introducing a parallel to private sector depreciation, this approach is useful for analyzing the government's total stock of capital assets and the annual net additions to this stock.

Net Versus Gross Recording

A number of budgetary transactions recorded on a net basis in the public accounts give rise to separate entries for revenues and expenditures in the national accounts and vice versa. While net versus gross recording affects the magnitude of revenues and expenditures in the two accounting frameworks, it has no impact on the relative magnitudes of the two deficit measures.

The payments to cover deficits of government business enterprises, which are outside the government accounting entity in the public accounts, are recorded as budgetary expenditures while remitted profits are recorded as budgetary revenues. In the national accounts, deficit payments are netted against the remitted profits of government business enterprises. In addition, a number of items including the sale of goods and services are recorded on a gross basis in the public accounts but on a net basis in the national accounts. Revenue from the air transportation tax is

recorded on a gross basis in the national accounts but is netted against expenditures of the Airport Revolving Fund in the public accounts.

Other Adjustments

The national accounts include the financial transactions of certain special funds and agencies which are not incorporated in the public accounts. These financial transactions are composed largely of non-commercial agencies – such as Atomic Energy of Canada, the National Arts Centre, and the Cape Breton Development Corporation – and are included in national accounts revenues and expenditures. In the public accounts, only budgetary appropriations to these special funds and agencies are recorded.

Other miscellaneous adjustments arise as a result of conceptual differences between the two forms of presentation. These items include such transactions as the provision for valuation of assets and liabilities and write-offs; government contributions to the Unemployment Insurance Account on behalf of its employees; and changes in inventories.

Fiscal Projections and Public and National Accounts Reconciliation

Tables A.1.3 and A.1.4 present detailed reconciliations of public accounts budgetary revenues and expenditures with their national accounts counterparts. As discussed above the significant reconciliation adjustments occur on the revenue side, the most important of which is to account for the different treatment of government employees' pension accounts.

Table A.1.3

Government of Canada Revenues
Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1986-87[1]	1987-88[2]	1988-89[3]	1989-90[3]
	(millions of dollars)			
Budgetary revenue – public accounts	85,783	96,050	103,305	106,310
Adjustments				
Deficits of government business enterprises [4]	– 938	– 668	– 589	– 503
Excess of accruals over collections [5]	– 694	185	520	505
Government employees' pension accounts [6]	6,497	7,446	8,148	8,746
Capital consumption allowances [7]	1,379	1,505	1,675	1,825
Investment income [8]	724	332	– 240	280
Other non-tax revenue [9]	– 284	– 651	– 722	– 564
Miscellaneous [10]	306	– 64	613	861
Net adjustments	6,990	8,085	9,405	11,150
Total revenue – national accounts	92,773	104,135	112,710	117,460

[1] Actual.
[2] Estimate.
[3] Forecast.
[4] In the public accounts, deficits of government business enterprises are a charge to budgetary expenditures, whereas in the national accounts these deficits are deducted from remitted profits of other government business enterprises.
[5] This adjustment primarily reflects the excess of accruals over collections for the corporate income tax.
[6] Government pensions, social security receipts and the income of certain special funds are treated as non-budgetary transactions in the public accounts whereas in the national accounts these transactions are included in government revenue.
[7] This adjustment reflects the fact that the national accounts revenues include capital consumption allowances which are not included in the public accounts.
[8] This adjustment reflects mainly the netting of the payments to cover deficits of government business enterprises which are recorded as budgetary expenditures in the public accounts.
[9] This adjustment reflects the differences in the treatment of other current transfers from persons and miscellaneous indirect taxes between the national and public accounts.
[10] Major items include adjustments for proceeds from the sale of existing capital assets, the air transportation tax, imputed items and the different treatment of revenue in the supplementary accounting period in the two accounting systems.

Table A.1.4

Government of Canada Expenditures
Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1986-87[1]	1987-88[2]	1988-89[3]	1989-90[3]
	(millions of dollars)			
Budgetary expenditures – public accounts	116,388	125,300	132,250	134,900
Adjustments				
Deficits of government business enterprises [4]	−938	−668	−589	−503
Funds and agencies [5]	193	348	487	533
Government employee pensions and social security disbursements [6]	1,718	1,817	1,838	1,847
Capital consumption allowances [7]	1,379	1,505	1,675	1,825
Miscellaneous [8]	−432	−902	−971	−907
Net adjustments	1,920	2,100	2,440	2,795
Total expenditures – national accounts	118,308	127,400	134,690	137,695

[1] Actual.
[2] Estimate.
[3] Forecast.
[4] In the public accounts, deficits of government business enterprises are charged to budgetary expenditures whereas in the national accounts these deficits are deducted from remitted profits of other government business enterprises.
[5] In the national accounts, budgetary appropriations to various funds and agencies are replaced by the actual expenditures of these funds and agencies. This adjustment reflects the residual of expenditures over transfers.
[6] In the public accounts, government employee pensions are treated as non-budgetary transactions whereas, in the national accounts, these transactions are included as government expenditures. This item also includes the government's contribution as an employer for unemployment insurance.
[7] This item represents the imputed depreciation on the government stock of fixed capital.
[8] These miscellaneous items reflect valuation reserves, and write-offs; the purchase of existing capital assets; imputed banking services; and an adjustment for the different treatment of expenditures in the supplementary period in the two accounting systems.

Annex 2

Total Government Sector Budget Balances and Net Debt

Introduction

This annex reviews recent developments and prospects for total government sector budget balances and net debt in Canada. The total government sector includes the federal government, the provincial-local government sector including hospitals (PLH), and the Canada and Quebec Pension Plans (C/QPP).

Fiscal projections are consistent with the economic forecast described in the document *Canada's Economic Prospects: Looking Ahead to the 1990s* and with the public accounts federal fiscal projections contained in the body of this document. All data in this annex are, however, expressed on a national accounts basis and, unlike Annex 1, are presented on a calendar year basis. The national accounts data ensure consistency across jurisdictions, thereby facilitating inter-governmental sector comparisons and consolidations. Historical time series on the budget balances and net debt for the total government sector and its components are provided in the fiscal reference tables at the end of this document.

The main features of this review are the following:

(1) Total government sector deficits have been reduced significantly since 1985. The total government sector deficit has fallen from its peak of 7 per cent of GDP in 1985 to 4 1/2 per cent in 1987. Deficit reduction has reflected expenditure restraint in conjunction with strong economic growth. In large measure, the evolution of total government sector deficits has reflected developments at the federal level.

(2) PLH deficits are generally small but some provinces experienced a run-up in deficits in late 1985 and 1986 as a result of sharp declines in oil, gas and grain prices. The affected provinces took measures to significantly reduce their deficits in 1987.

(3) Federal and PLH fiscal policies, in conjunction with C/QPP surpluses, are positioned to ensure ongoing deficit reduction such that the debt-to-GDP ratio for the total government sector is projected to stabilize at the end of the 1980s.

Deficits and Debt Overview

The total government sector deficit has fallen sharply since the mid-1980s, from 7 per cent of GDP in 1985 to 4 1/2 per cent in 1987. Deficits are projected to decline further over the short and medium term, dropping below 2 per cent of GDP in the early 1990s. The total sector's debt-to-GDP ratio is projected to peak in 1989 and decline thereafter (Chart A.2.1).

The evolution of total government sector deficits and debt has been largely dominated by movements at the federal level, including both the run-up in deficits and associated rapid growth of debt in the period to 1985, and the improvement which has followed since then (Chart A.2.2).

The federal deficit has declined from the equivalent of nearly 7 per cent of GDP in 1985 to about 4 per cent in 1987. Federal debt growth has slowed from roughly 29 per cent in 1984 to 12 per cent in 1987. Deficits are projected to decline further and, as with the total government sector, the debt-to-GDP ratio peaks in 1989 and subsequently declines.

PLH containment of deficits and debt growth was interrupted in the mid-1980s mainly due to adverse oil, gas and grain price developments. For the most part, recent fiscal actions taken by provinces have been designed to assure deficit reduction over the short and medium term. The overall PLH deficit declined from 1.2 per cent of GDP in 1986 to 0.6 per cent in 1987, and is expected to average less than 0.5 per cent of GDP from 1988 onwards. The PLH debt-to-GDP ratio is expected to remain stable from 1988 on as well.

Throughout the historical and forecast periods, surpluses have been recorded and are projected to continue in the C/QPP. These surpluses are broadly of the same order of magnitude as PLH deficits, averaging about 0.5 per cent of GDP.

Expenditures

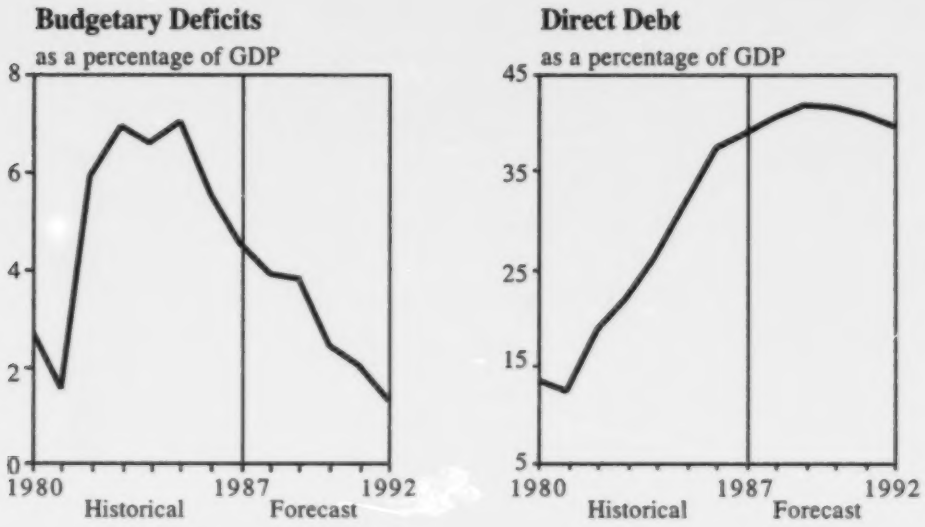
Much of the improvement since 1985 in the total government sector's fiscal position has been due to expenditure developments. Total government expenditures rose sharply in the early 1980s, levelled out relative to GDP in the mid-1980s, and turned down in the last two years, as depicted in Chart A.2.2. On the whole, a downward trend is expected over the medium term. Relative to GDP, there have been declines in government wage bills, capital expenditures and capital assistance, while transfers to persons have been maintained. Reduced program spending has more than offset higher public debt charges. These trends are forecast to continue in the years ahead, with the exception of debt charges, where a slowdown in growth rates is projected.

For the federal government, most of the increase in the deficit-to-GDP ratio over the period from 1982 to 1984 followed from expenditure-side developments. Higher interest rates, combined with the impact of the recession on statutory expenditures and discretionary actions, resulted in the federal expenditure ratio

Chart A.2.1

Total Government Sector Fiscal Trends*

(National Accounts Basis, Calendar Years)



* Includes the federal government, the provincial-local government sector (including hospitals), and the Canada and Quebec Pension Plans.

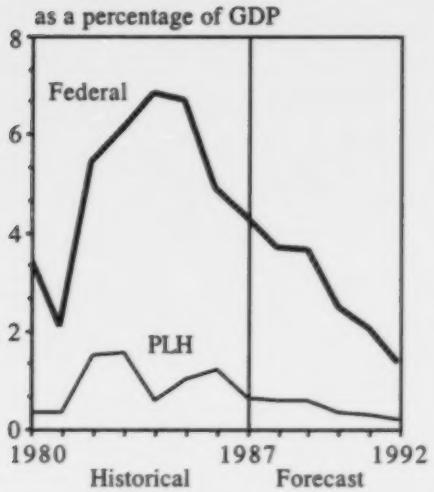
Sources: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; and Department of Finance.

Chart A.2.2

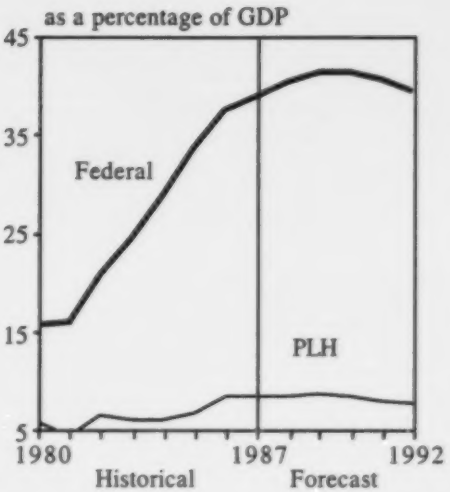
Comparison of Federal and Provincial-Local* Government Fiscal Trends

(National Accounts Basis, Calendar Years)

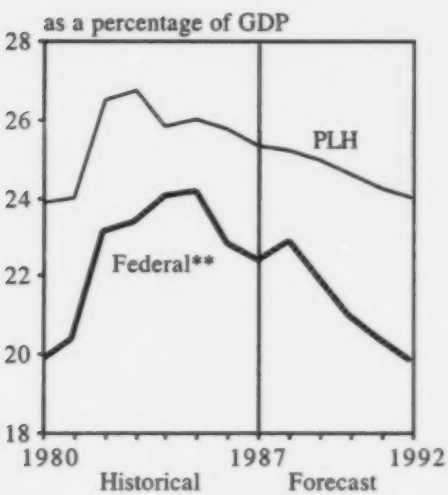
Budgetary Deficits



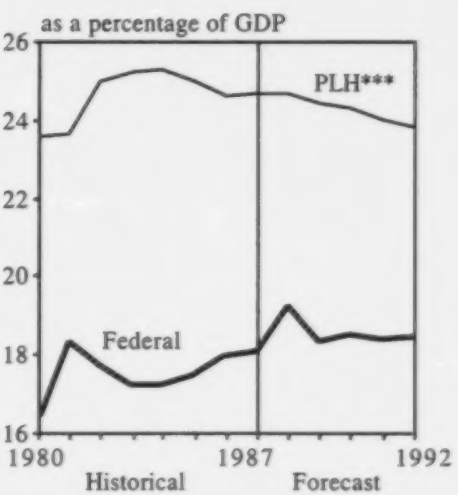
Direct Debt



Expenditures



Revenues



* Includes Hospitals (PLH).
**Includes transfers to PLH.

***Includes transfers from Federal.

Sources: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts,* cat. 13-001; and Department of Finance.

rising nearly 4 percentage points over this three-year period, to 24 per cent of GDP. Discretionary action and strong economic growth has resulted in the federal spending ratio declining in 1986 and 1987 and further declines continue over the medium term. By the early 1990s, federal expenditures relative to GDP are projected to decline to about 20 per cent.

In the PLH sector, the expenditure-to-GDP ratio has been trending downward since 1983, a pattern which is expected to continue in the years ahead.

Revenues

Some of the improvement in the fiscal position of the government sector since 1985 has been due to increased revenues. Relative to GDP, total government revenues rose noticeably in 1980 and 1981 and then fell in the recession. The revenue-to-GDP ratio rose in 1986, and is expected to increase somewhat further in 1987 and 1988 (Chart A.2.2). A stable revenue ratio is forecast thereafter. Projections incorporate C/QPP reforms, stage one of tax reform, and the phased elimination of import duties under the terms of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

The federal revenue-to-GDP ratio has reflected cyclical developments, structural reforms, and some tax increases required for deficit reduction. Revenues are projected to stabilize at approximately 18 per cent of GDP from 1989 on, after the transitional effects associated with tax reform are complete. The revenue ratio is comparable to its average value over the 1970s.

At the PLH level, revenues were less adversely affected by the 1981-1982 recession than was the case for the federal government, and the PLH revenue-to-GDP ratio remained fairly stable in the first half of the 1980s. Partly this was also the result of discretionary actions taken early on in the recovery by a number of provincial governments. The PLH sector also relies less heavily than the federal government on relatively cyclically-sensitive corporate and personal income tax receipts and more on consumption taxes, natural resource royalties and interest income, which held up well in the first half of the decade. Declines in the PLH revenue ratio, registered in 1985 and again in 1986 following the weakness in commodity prices, were partly reversed in 1987 as a result of fiscal actions in the western provinces most affected by the drop in commodity prices over the 1985-1986 period. A very slight downward trend is expected in the revenue-to-GDP ratio over the forecast period.

Canada and Quebec Pension Plans

The Canada and Quebec Pension Plans (C/QPP) constitute the third element of the total government sector. These plans provide retirement, disability and survivor benefits to Canadians. The plans are partially funded. While benefits have exceeded payroll contributions in recent years, investment income accruing

from the plans' assets of some $47 billion have kept the accounts in surplus. Most of the accumulated funds are invested in PLH and Crown enterprise debt.

To ensure that the plans remain financially healthy, federal and provincial finance ministers agreed in 1985 to phased-in increases in contribution rates over a 25-year period starting in 1987. This is subject to review at five-year intervals. Contribution rates rise from 3.8 per cent of maximum insurable earnings in 1987 to 4.6 per cent by 1991.

Reflecting this decision, C/QPP revenues are forecast to increase relative to GDP such that in the early 1990s the downward trend in C/QPP surpluses relative to GDP will be reversed. C/QPP benefits are also forecast to increase relative to GDP, partly because of discretionary benefit increases, but principally reflecting a maturing plan.

Annex 3

International Comparisons of Deficits, Debt and Interest Payments

Following rapid increases in government deficits in the early 1980s, the major OECD countries (G-7), including Canada, have made considerable progress in reducing deficits and controlling the growth of government debt, both at the total (general) and central (federal) levels of government. This annex compares recent and projected developments in the fiscal situation in Canada with those of the other major OECD countries.

The first section presents comparisons for the G-7 countries on a national accounts basis. These include comparisons of deficits at both the central and total government levels, and revenues, expenditures and debt at the total government level. The second section compares central government deficits, debt and net interest payments on a public accounts basis in Canada and the United States.

A number of important observations can be drawn from these comparisons:

- at both the total and central levels of government, Canada has undertaken substantial actions to reduce its deficit in the last three years, both in absolute terms and relative to the other G-7 countries;
- the improvement in Canada's total government structural budget balance since 1985 exceeds that of the other G-7 countries; Canada's total government deficit as a proportion of GDP in 1987 remained above the average of the G-7 countries, but by 1989, this gap is expected to close further;
- at the total government level, Canada has achieved a relatively larger proportion of deficit reduction by means of expenditure restraint than the G-7 as a whole;
- at the central government level, Canada has made extensive progress in reducing the deficit-to-GDP ratio and, by 1988, this ratio is expected to be roughly equal to the G-7 average, in comparison to 1985 when the ratio was over 2 percentage points higher in Canada; and
- despite having experienced more rapid growth in its deficit relative to the United States during the recession, the federal government's deficit and debt are broadly similar to those in the United States.

A. National Accounts Comparisons

Total Government Deficit Comparisons

For the purpose of international comparisons of government budget balances, use of the total government sector is most appropriate. Since the responsibilities of government are shared differently among levels of government across countries, total government comparisons more accurately reflect the level of involvement of government in the economy. Nevertheless, it is also instructive to analyze developments of central government balances, given the responsibility of this level for stabilization policy at a national level. Moreover, since only central governments have the ability to monetize deficits, it is principally the fiscal developments at this level of government over which fears about inflation may develop or investor confidence may be affected. Table A.3.1 presents a comparison of deficits of the major seven OECD countries on a national accounts basis for both total and central governments. Deficits are expressed as a percentage of either gross domestic product (GDP) or gross national product (GNP).

From pre-1982 deficit levels, which compared favourably with those of the other G-7, the total government deficit in Canada rose sharply through to 1985. During this period the total government deficit in Canada rose faster than in any other G-7 country with the exception of Italy. The average of G-7 deficits rose from 2.7 per cent of GDP in 1981 to 3.3 per cent in 1985. Over the same period, the total government deficit in Canada rose from 1.5 per cent in 1981 to 7.0 per cent in 1985. While Canada's deficit rose more quickly in the early 1980s, it has also been reduced more rapidly in recent years. Canada's total government deficit declined by 2.5 percentage points of GDP from 1985 to 1987. The average of G-7 deficits declined over the same period by only 0.6 percentage point. Nevertheless, Canada's total government deficit as a proportion of GDP remained above the average of the G-7 in 1987.

Canada's deficit is projected to fall an additional 0.7 percentage point by 1989 while the G-7 average is expected to remain constant at its 1987 level. While the pace of Canada's deficit reduction over this period far exceeds that of other G-7 countries, the total government deficit as a proportion of GDP is expected to still be above the G-7 average in 1989, reflecting the extent of the deficit increase in Canada in the first half of the 1980s.

Since cyclical economic factors can impact significantly on budget balances and since countries can often be at different stages of the business cycle, comparisons of changes in actual budget balances can be misleading indicators of discretionary fiscal policy actions across countries. A more appropriate comparison is provided by changes in structural budget balances, which attempt to remove the influence of cyclical economic factors on budget balances. (The concepts underlying this measure of budget balances are discussed more fully in Annex 4.)

Progress made in reducing total government structural budget balances is presented in Table A.3.2. Canada experienced large increases in both actual and structural deficits in the first half of the 1980s. Canada is projected to reduce its

structural deficit by 2.3 percentage points of GDP over the period 1985 to 1989 while the average reduction of G-7 countries is only 0.7 percentage point of GDP, over the same period.

Table A.3.1

International Comparisons of Government Budget Balances, National Accounts Basis, 1970 to 1989 (deficit(+)/surplus(−))

	Weighted average of G-7[1]	Canada	U.S.	U.K.	France	Germany	Italy	Japan
				(per cent of GDP/GNP)				
General government								
Average 1970-1974	0.6	−0.7	0.6	0.7	−0.4	0.1	6.4	−0.7
Average 1975-1979	2.9	2.4	1.4	4.0	1.3	3.3	10.1	4.1
1980	2.6	2.8	1.3	3.5	0.0	2.9	8.5	4.4
1981	2.7	1.5	1.0	2.7	1.9	3.7	11.5	3.8
1982	4.0	5.9	3.5	2.3	2.8	3.3	11.3	3.6
1983	4.2	6.9	3.8	3.6	3.2	2.5	10.7	3.7
1984	3.4	6.6	2.8	3.9	2.7	1.9	11.5	2.1
1985	3.3	7.0	3.3	2.9	2.9	1.1	12.3	0.8
1986	3.3	5.5	3.5	2.6	2.9	1.2	11.2	0.9
1987[2]	2.7	4.5	2.4	2.1	2.8	1.7	10.3	1.2
1988[3]	2.7	3.8	2.4	1.9	2.7	2.3	10.0	1.1
1989[3]	2.7	3.8	2.3	1.9	2.5	2.7	9.8	1.0
Central government								
Average 1970-1974	0.7	−0.2	1.2	−1.3	−0.9	0.0	3.8	0.6
Average 1975-1979	3.0	3.0	2.3	3.3	1.0	2.0	7.4	4.9
1980	3.0	3.5	2.3	3.0	0.2	1.7	7.5	5.5
1981	3.3	2.0	2.1	4.2	1.2	2.1	10.9	5.3
1982	4.5	5.4	4.6	2.8	2.7	2.1	10.3	5.2
1983	4.8	6.2	5.2	2.8	3.2	1.6	11.0	4.9
1984	4.3	6.8	4.5	3.1	3.3	1.3	10.8	4.0
1985	4.5	6.7	4.9	2.4	3.3	0.9	12.3	3.7
1986	4.2	4.9	4.8	2.3	2.8	1.0	11.1	3.6
1987[2]	3.5	4.3	3.4	2.1	2.4	1.3	10.2	3.5
1988[3]	3.4	3.7	3.3	1.8	2.2	1.7	9.9	3.5
1989[3]	–	3.6	3.1	1.9	–	–	9.7	3.5

[1] 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.
[2] Estimate.
[3] Forecast.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1987; Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; and Department of Finance.

Table A.3.2

International Comparisons of Changes in Actual and Structural Budget Balances at the Total Government Level, National Accounts Basis, 1985 to 1989

	Cumulative change in actual balances	Cumulative change in structural balances
	(per cent of GDP/GNP)	
United States	+1.0	+0.9
Japan	−0.2	+0.6
Germany	−1.6	−0.7
France	+0.4	+1.4
United Kingdom	+1.0	−0.5
Italy	+2.5	+1.9
Canada	+3.2	+2.3
Weighted average of G-7 countries[1]	+0.6	+0.7

Note: A positive sign indicates a move towards restriction (surplus); a negative sign indicates expansion (deficit). Figures for all countries except Canada come from the OECD; figures for Canada are estimated by the Department of Finance.

[1] 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1987; and Department of Finance.

Central Government Deficit Comparisons

At the central government level, developments in the deficit profile in Canada relative to the other G-7 countries are much the same as at the total government level (Table A.3.1). From a pre-1982 deficit level comparable to the average of all G-7 countries, Canada's central government deficit rose more rapidly during the recession years than in the other G-7 countries. From 2.0 per cent of GDP in 1981, the deficit in Canada rose to 6.8 per cent in 1984 while the G-7 average stood at 4.3 per cent.

As in the case of the total government sector, the decline in the central government deficit from post-recession peaks has also been far greater in Canada than elsewhere. From its 1984 peak, the deficit in Canada has fallen to 4.3 per cent of GDP in 1987 and is projected to decline further, reaching 3.7 per cent in 1988 – a reduction of 3.1 percentage points of GDP. The average of G-7 central government deficits is expected to fall by only 1.4 percentage points of GDP from its 1983 peak, dropping to 3.4 per cent in 1988. Moreover, despite the extent of the increase in the deficit as a proportion of GDP in Canada in the first half of the

1980s, the deficit-to-GDP ratio in 1988 in Canada is forecast to be roughly equal to the G-7 average.

International Comparisons of Government Revenues and Expenditures

Table A.3.3 presents total government revenues and expenditures for the G-7 countries on a national accounts basis from 1970 to 1989. Total government revenues in Canada have remained relatively stable since the early 1980s. In 1981 revenues represented 39.8 per cent of GDP and have risen to an estimated 40.6 per cent in 1987. Though revenues are expected to rise to 41.9 per cent of GDP in 1988 as a result of the accelerations of personal income tax and sales and excise tax remittances, they are expected to drop to 40.9 per cent in 1989. It follows that the increase in government deficits in Canada in the early 1980s was largely a result of increases in expenditures and that the deficit reduction over the post-recession period has been achieved primarily through expenditure restraint.

This is borne out in the second panel of Table A.3.3. Indeed, total government expenditures in Canada rose sharply in 1982, to 46.3 per cent of GDP from 41.2 per cent in 1981. They continued to rise thereafter, reaching 46.9 per cent of GDP in 1985. Expenditures were then reduced over the following two years, to 45.2 per cent of GDP in 1987, and are projected to continue on a downward trend, dropping to 44.7 per cent of GDP in 1989. On average, total government expenditures of the G-7 countries did not rise as sharply as in Canada in 1982, increasing by only 1.5 percentage points to reach 40 per cent of GDP/GNP in 1982. Also in contrast to Canada, deficit reduction initiatives in the major OECD countries have been focused primarily on revenue increases rather than expenditure restraint. The average of total government expenditures fell only slightly from the 1982 peak and is expected to return to 40 per cent of GDP/GNP by 1989. In fact, expenditures in the United States, Germany and Japan are projected to be in excess of their 1985 level by 1989. The average of total government revenues has risen in virtually every year in the 1980s, rising from 34.8 per cent of GDP/GNP in 1980 to 37.3 per cent in 1989.

International Comparisons of Net Debt Outstanding

Table A.3.4 presents total government net debt outstanding as a percentage of GDP/GNP for the seven major OECD countries from 1975 to 1988. Net debt outstanding is defined as gross financial liabilities less financial assets. All basic data are supplied by the OECD with the exception of those for Canada and the United States, for which own country national accounts definitions are used; projections for Canada are forecast by the Department of Finance while those for the United States are constructed on the basis of OECD deficit projections.

As is evident from Table A.3.4, accumulation of debt was a widespread phenomenon among the seven major OECD countries through the 1980s with the exception of the United Kingdom. The debt-to-GDP/GNP ratio for the G-7 countries as a whole increased 11.9 percentage points from 1980 to 1986. Over

Table A.3.3

International Comparisons of Total Government Revenues and Expenditures, National Accounts Basis, 1970 to 1989

	Weighted average of G-7[1]	Canada	U.S.	U.K.	France	Germany	Italy	Japan
	(per cent of GDP/GNP)							
Revenues								
Average 1970-1974	31.8	36.6	30.6	37.4	39.0	41.1	27.3	22.6
Average 1975-1979	33.4	37.1	30.8	38.5	42.6	44.7	30.1	25.1
1980	34.8	37.5	31.3	39.6	46.1	45.3	33.3	28.2
1981	35.8	39.8	32.0	41.7	46.7	45.5	34.3	29.7
1982	36.1	40.4	31.6	42.5	47.6	46.2	36.5	30.1
1983	36.0	40.0	31.2	41.6	48.2	45.7	38.3	30.4
1984	36.2	40.0	31.1	41.7	49.1	45.7	38.2	31.1
1985	36.5	39.9	31.6	41.5	49.2	46.0	38.7	31.8
1986	36.5	40.4	31.6	40.6	48.9	45.2	39.4	32.2
1987[2]	37.0	40.6	32.5	40.0	49.3	45.0	40.0	32.6
1988[3]	37.1	41.9	32.6	39.2	49.3	44.8	40.6	32.9
1989[3]	37.3	40.9	33.0	38.9	49.6	44.9	41.2	33.3
Expenditures								
Average 1970-1974	32.4	35.9	31.2	38.1	38.6	41.2	33.7	21.9
Average 1975-1979	36.2	39.5	32.1	42.6	44.0	48.0	40.3	29.2
1980	37.4	40.3	32.6	43.1	46.1	48.1	41.9	32.6
1981	38.5	41.2	33.0	44.4	48.6	49.1	45.8	33.6
1982	40.0	46.3	35.1	44.8	50.3	49.5	47.8	33.7
1983	40.1	46.9	34.9	45.2	51.4	48.2	49.0	34.1
1984	39.5	46.6	33.9	45.5	51.8	47.6	49.7	33.2
1985	39.8	46.9	34.9	44.3	52.1	47.2	51.1	32.6
1986	39.8	45.9	35.1	43.2	51.8	46.4	50.6	33.1
1987[2]	39.7	45.2	35.0	42.1	52.0	46.7	50.3	33.8
1988[3]	39.8	45.8	35.1	41.1	52.0	47.2	50.6	34.0
1989[3]	40.0	44.7	35.3	40.8	52.1	47.6	51.0	34.3

[1] 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.
[2] Estimate.
[3] Forecast.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1987; Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; and Department of Finance.

the same period the total government debt-to-GDP ratio in Canada rose 23.5 percentage points. The faster rate of growth in Canada reflected the sharp increase in government expenditures and deficits during the recession. Despite the fact that the debt-to-GDP ratio in Canada has risen more rapidly than that of the total G-7, considerable progress has been made toward stabilizing the ratio. From increases of approximately 5 percentage points of GDP per year in the mid-1980s,

Table A.3.4

Total Government Net Debt Outstanding, 1975 to 1988

	Weighted average of G-7[1]	Canada	United States	United Kingdom	France	Germany	Italy	Japan
	(per cent of GDP/GNP)							
1975	21.9	7.4	29.5	57.4	11.1	1.0	52.0	−2.1
1980	24.7	13.4	26.2	48.0	9.0	14.3	53.6	17.3
1981	25.7	12.3	25.8	47.1	9.7	17.4	57.3	20.7
1982	28.4	18.5	28.7	46.3	11.2	19.8	63.4	23.2
1983	31.4	21.9	32.3	47.1	13.1	21.4	68.9	26.2
1984	32.9	26.0	33.6	48.4	14.9	21.6	74.9	26.9
1985	34.8	31.6	36.2	46.9	16.4	22.1	81.9	26.5
1986	36.6	36.9	39.1	46.5	18.3	22.2	85.0	26.3
1987[2]	37.9	38.6	40.8	45.2	20.3	23.1	88.4	26.6
1988[3]	38.6	40.2	41.2	43.7	22.2	24.7	92.6	26.6

[1] 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.
[2] Estimate.
[3] Forecast.

Sources: OECD; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*; and Department of Finance.

the growth of net debt relative to GDP is projected to be reduced to 1.6 percentage points by 1988.

B. Canada-United States Public Accounts Comparisons

Fiscal comparisons are often made between the central, or federal government levels in Canada and the United States. The Canadian budgetary deficit is often compared to the American unified budget deficit, and Canada's net public debt is compared to the U.S. concept of debt held by the general public. However, the Canadian public accounts budgetary deficit and the American unified budget deficit are not strictly comparable. There are a number of differences between Canadian and U.S. budgetary accounts. In the U.S. unified budget deficit, sources or requirements for funds arising from certain trust accounts are included. These accounts are not included in the definition of the budgetary deficit in Canada, but are included in specified purpose accounts and therefore in financial requirements. In addition, the U.S. unified budget deficit excludes the so-called "off-budget" outlays. In the United States, these off-budget outlays consist of payments from social security trust funds. Off-budget receipts and outlays are composed of two social security trust funds, federal old age and survivor insurance and disability insurance.

A more appropriate comparison is between the U.S. total unified budget deficit and Canadian financial requirements, and between unmatured debt held by outside parties in Canada and debt held by the general public in the United States. Unmatured debt differs from net public debt in that it excludes both the

Table A.3.5

Canada-United States Deficit, Debt and Interest Payments Comparisons 1977-78 to 1987-88

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(per cent of GDP/GNP)										
Canada											
Financial requirements	3.9	4.6	3.7	3.2	2.6	6.4	6.2	6.7	6.3	4.2	3.8
United States											
Total deficit	2.7	2.6	1.6	2.7	2.6	4.0	6.1	4.9	5.4	5.2	3.5
Canada											
Unmatured debt held by outside parties	23.7	27.5	26.0	26.8	26.1	31.1	35.2	38.7	41.9	44.5	45.2
United States											
Debt held by the general public	28.5	28.1	26.3	26.8	26.6	29.6	34.4	35.6	38.4	41.9	43.2
Canada											
Net public debt charges	1.3	1.6	1.8	2.0	2.8	3.3	3.4	4.1	4.5	4.4	4.5
United States											
Net public debt charges	1.2	1.3	1.4	1.5	1.9	2.2	2.3	2.6	2.8	2.8	2.7

Note: The Canadian fiscal year ending March 31 is compared with the U.S. fiscal year ending September 30 of the previous year.

Sources: *Budget of the United States Government Fiscal Year 1988*; Congressional Budget Office, *Economic and Budget Outlook: August 1987*; and Department of Finance.

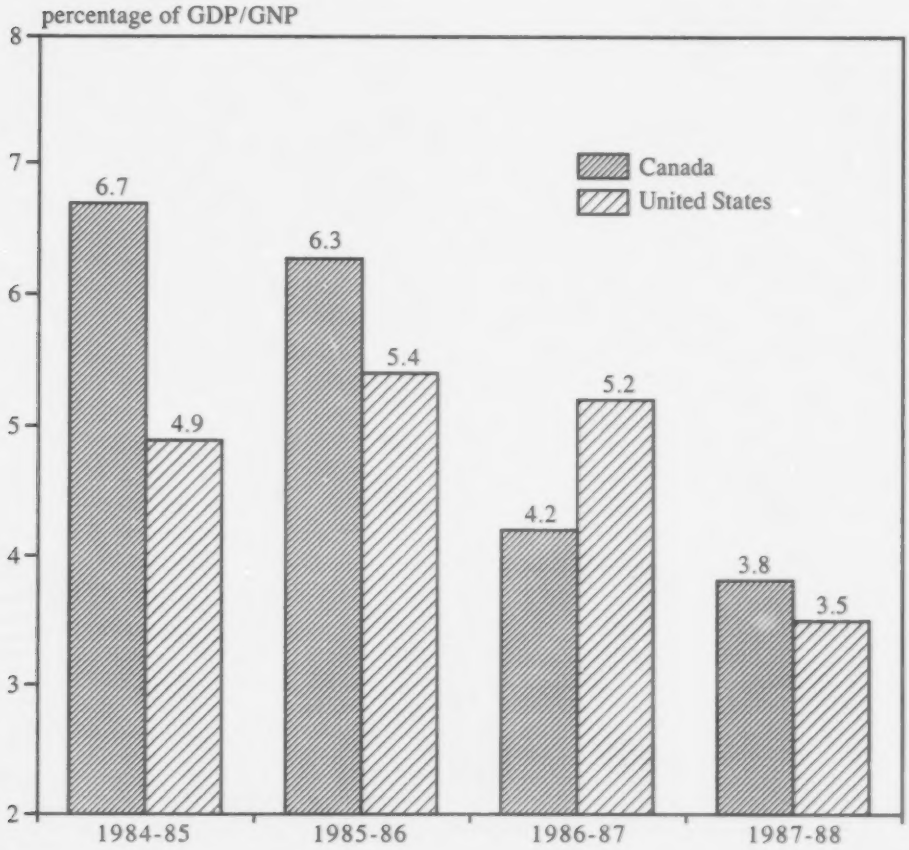
acquisition of financial assets and the liabilities under specified purpose accounts. Both unmatured debt and debt held by the general public are indicative of governments' borrowing requirements from outside parties.

Table A.3.5 presents comparable fiscal year data on central government deficits, debt and interest payments in Canada and the United States, as percentages of GDP/GNP. The Canadian fiscal year ends March 31 whereas the U.S. fiscal year ends September 30 of the previous year. During the late 1970s and early 1980s, financial requirements relative to GDP/GNP in Canada were well in excess of the total unified budget deficit of the United States federal government. Furthermore, the more severe recession in Canada caused financial requirements to increase more dramatically than the U.S. deficit. From 2.6 per cent of GDP in 1981-82, financial requirements rose to a peak of 6.7 per cent in 1984-85 while the deficit of the U.S. government rose from 2.6 per cent of GNP in its 1981 fiscal year, FY1981, to a peak of 6.1 per cent in FY1983. Financial requirements are estimated to have declined by 2.9 percentage points in the three years ending in 1987-88, while the U.S. deficit fell by only 2.6 percentage points of GNP over the comparable period. The financial requirements and total deficit profile for Canada and the United States since 1984-85 can be seen in Chart A.3.1.

Debt in the two countries has evolved in a similar fashion since the late 1970s. From 27.5 per cent and 28.1 per cent of GDP/GNP in Canada and the United States respectively in 1978-79 and FY1978, debt has risen to an estimated 45.2 and 43.2 per cent in the two countries (see Chart A.3.2). Net public debt charges, on the other hand, have developed quite differently in the two countries. From levels of 1.3 and 1.2 per cent of GDP/GNP in Canada and the United States respectively in 1977-78 and FY1977, net public debt charges are estimated to reach 4.5 per cent in Canada in 1987-88 and only 2.7 per cent in the United States FY1987.

Chart A.3.1

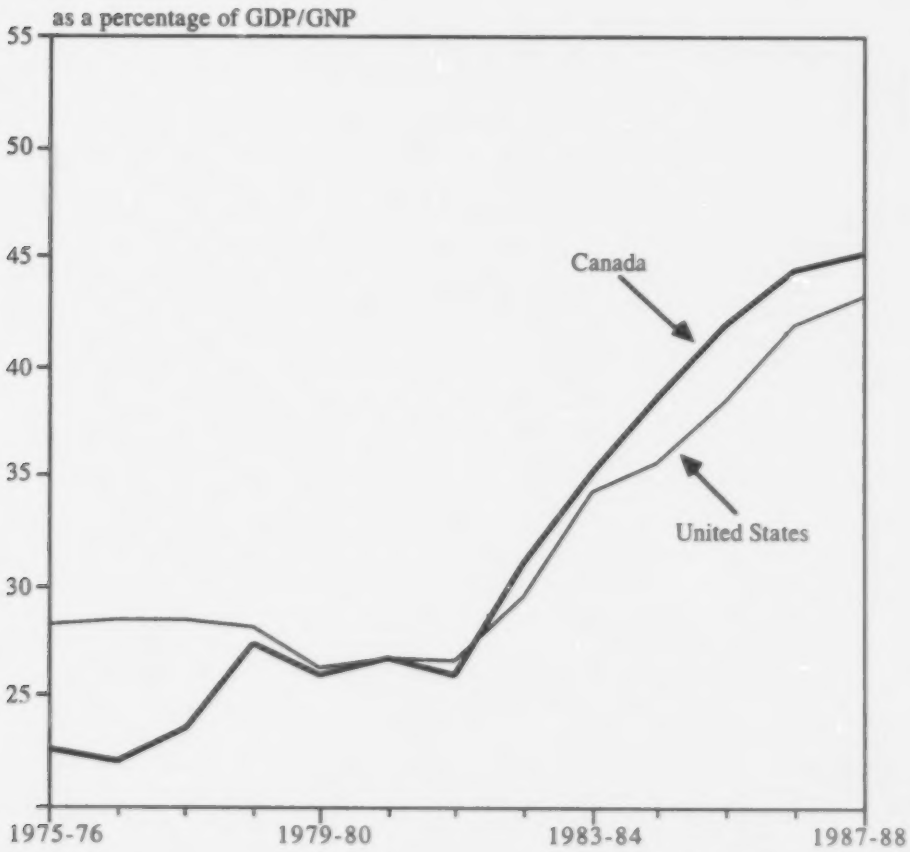
Canada-U.S. Comparison
Financial Requirements vs Unified Budget Deficits
1984-85 to 1987-88



Note: The Canadian fiscal year ending March 31 is compared with the U.S. fiscal year ending September 30 of the previous calendar year.

Chart A.3.2

Canada-U.S. Comparison
Debt Held by Outside Parties
1975-76 to 1987-88



Note: The Canadian fiscal year ending March 31 is compared with the U.S. fiscal year ending September 30 of the previous calendar year. For purposes of comparison, the Canadian debt figure is debt held by outside parties. Unmatured debt tends to be lower than the public accounts net debt used in the main body of this document.

Annex 4

Primary and Structural Budget Balances

The discussion of the fiscal situation in the main body of this document is based on the evolution of the budgetary deficit. There are, however, a number of other measures or indicators that provide further perspective on the fiscal situation. Two such indicators are the primary and structural budget balances. The primary balance is the budget balance excluding net interest payments. The structural balance is a measure which attempts to remove the influence of cyclical economic factors on the budget.

Primary Budget Balances

The budgetary deficit can be separated into two components: net public debt charges and the primary budget balance. Net public debt charges are defined as gross public debt charges less return on investments. In effect, the primary deficit is a measure of the ability to pay for program expenditures from tax revenues.

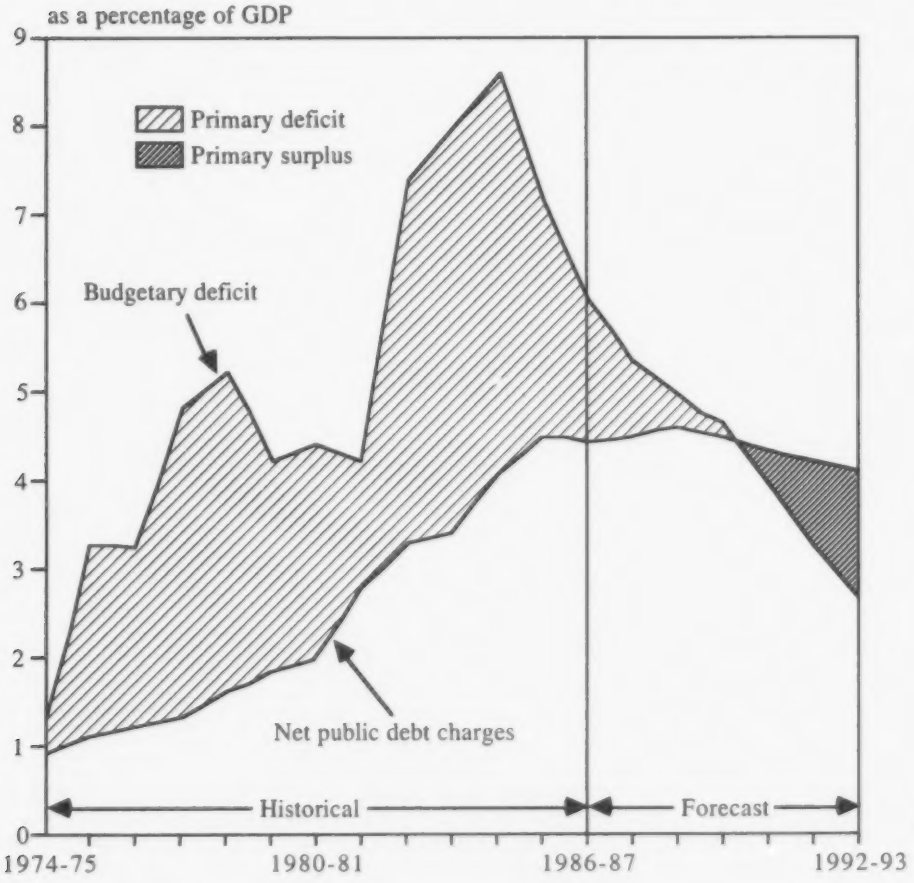
In a situation where interest rates exceed the growth rate of the economy, a primary budget deficit would lead to ever-rising increases in public debt charges relative to the size of the economy. In order to stabilize the debt-to-GDP ratio in situations where interest rates exceed the growth rate of the economy – a common situation in the 1980s – primary surpluses large enough to offset the growth in net public debt charges are required. Since net interest payments will rise relative to GDP until the situation is stabilized, changes in the primary budget balance are an alternative yardstick to gauge the stance of fiscal policy.

Chart A.4.1 shows the evolution of the budgetary deficit and net interest payments as percentages of GDP; the shaded area is the primary balance. The chart highlights the extent of the improvement in the primary balance over the medium term. The primary deficit is projected to be eliminated in 1989-90 and increasing primary surpluses are projected thereafter. In the period from 1984-85 to 1992-93, the primary balance moves from a deficit of $20 billion to a surplus of over $11 billion – a swing of over $31 billion, equivalent to 6.0 percentage points of GDP.

Chart A.4.1

Budgetary Deficit and Net Public Debt Charges

Public Accounts Basis



Structural Budget Balances

A further indicator of the continuing improvement in the government's fiscal situation is provided by changes in the structural budget balance. Structural or cyclically-adjusted budget balances provide an estimate of budget balances that would prevail if the economy were operating at average, or normal, levels of economic activity. Changes in the structural balance provide another indicator of the impacts of discretionary policy actions since they attempt to remove the influence of cyclical economic factors from changes in the budget. This being said, it is important to note that changes in structural balances can be affected by non-discretionary factors. The impacts of the declines in grain and oil prices over recent years on expenditures and revenues are notable examples. As well, since the structural budget balance is affected by changes in net interest payments, which are non-discretionary, it is useful to examine changes in the structural balance exclusive of net interest payments, or the primary structural balance.

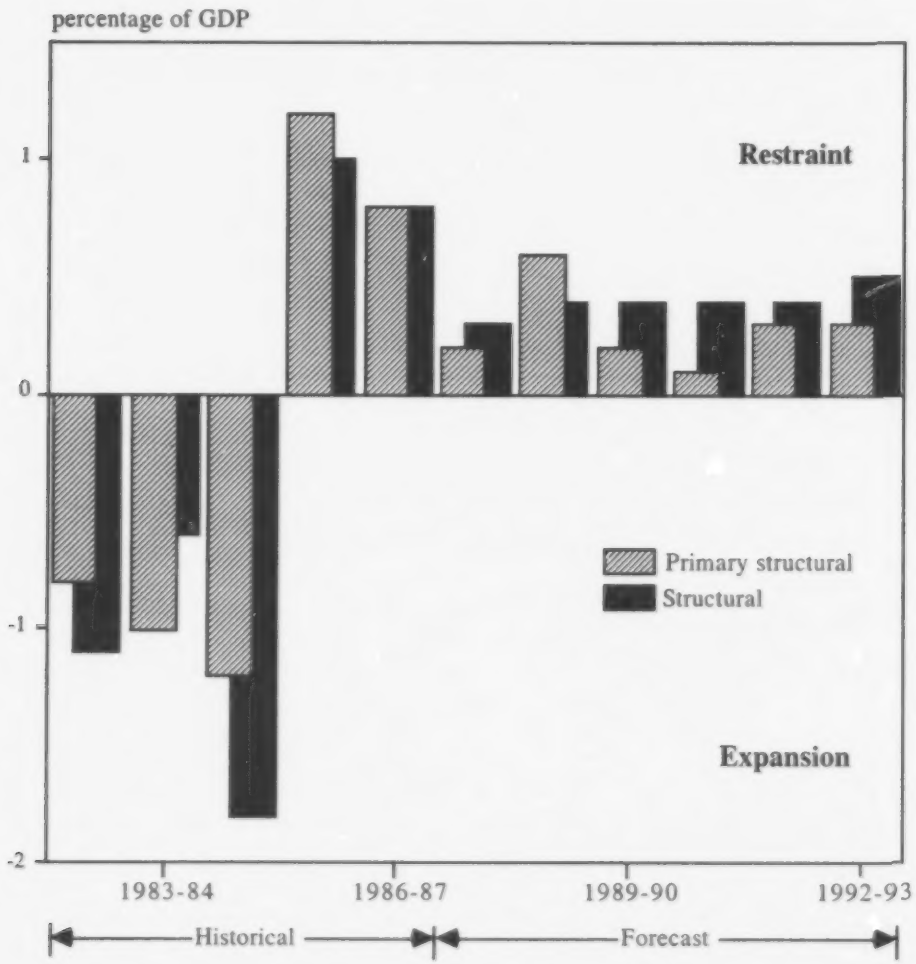
Year-to-year changes in structural and primary structural balances are presented in Chart A.4.2. A positive sign indicates restraint and a reduction in the structural deficit. The figures are on a national accounts basis. The chart reveals the sharp change from very expansionary fiscal policy in the three years ended in 1984-85 to a restrictive stance thereafter. From 1984-85 to 1989-90, the structural balance declines 2.9 percentage points of GDP. Accordingly, since the deficit declines 4.1 percentage points over this period, 70 per cent of the decline is estimated to be due to structural factors. Further declines in the structural balance are also projected in subsequent years.

Chart A.4.2 also reveals that during periods of rapid growth in the public debt, rising net interest payments serve to work against the influences of discretionary deficit reduction measures. This is apparent from the fact that the declines in the primary structural balance tend to exceed those in the structural balance between 1985-86 and 1988-89. As the rate of growth of the public debt is projected to slow towards the end of the decade, net interest payments are forecast to begin to work in the opposite direction, reinforcing the decline in the primary structural balance.

Chart A.4.2

Structural and Primary Structural Budget Balances

National Accounts Basis (year-to-year changes)



Note: The structural budget balance is an estimate of the budget balance adjusted for cyclical influences. The primary structural budget balance is the structural balance exclusive of net interest payments. A positive sign indicates restraint, a negative sign indicates expansion.

Annex 5

Sensitivity of the Government's Fiscal Position to Alternative Economic Assumptions

Developments in recent years have shown that actual economic outcomes can differ substantially from projections, and that there are corresponding implications for the government's fiscal position. This annex examines the sensitivity of the fiscal projections to stylized developments in key economic variables.

Uncertainty about fiscal projections arises because of the inherent difficulty in predicting future economic developments. In a forecasting context, this uncertainty increases with the time horizon of the projections. Moreover, even if economic projections turn out to be accurate, economic bases used in calculating fiscal projections are often only approximations to true economic bases so that there is always some margin of error in forecasting relationships between federal revenues and expenditures and their underlying economic bases.

One way to bracket the effects of changes in the economy on the budgetary position is through sensitivity analysis which provides rule-of-thumb estimates of the impacts of changes in key economic variables on the major budgetary aggregates. The sensitivity of the federal fiscal position is examined for hypothetical changes to two key economic variables, real gross domestic product (GDP) and interest rates. This analysis is partial in the sense that the impact of a change in real output or its growth rate are examined with interest rates being treated as constant, and vice versa. As a result, the estimates are only approximations since they abstract from the potentially large number of interrelated changes to the economy that might accompany a change in key variables. Therefore, while the estimates provide useful approximations of the impacts of changes in key economic variables on the fiscal position, they should not be construed as yielding alternative forecasts of the fiscal position. It should also be noted that the estimated impacts are sensitive to the underlying, or base case assumptions, particularly for the stock of debt outstanding.

Table A.5.1 presents the estimates of the impacts on revenues, expenditures and the budgetary deficit for a sustained one-per-cent increase in the rate of growth, a sustained one-per-cent increase in the level of output, and a sustained 100-basis-point decrease in interest rates. For the cases of increased real output, the higher economic activity is assumed to be spread evenly over all components of income and expenditure. In the case of a sustained increase in the rate of real growth, the budgetary deficit would decline by over $1 billion after one year and by almost

Table A.5.1

Fiscal Sensitivity Analysis

	Estimated changes to fiscal position			
	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4
	(billions of dollars)			
One-per-cent higher growth rate				
Budgetary transactions				
Revenue increases	1.1	2.3	3.6	5.1
Expenditure reductions	0.2	0.3	0.6	0.8
Deficit reductions	1.3	2.6	4.1	6.0
One-per-cent increase in output (level)				
Budgetary transactions				
Revenue increases	0.9	1.1	1.1	1.2
Expenditure reductions	0.1	0.2	0.2	0.2
Deficit reductions	1.1	1.2	1.3	1.5
100-basis-point lower interest rates				
Budgetary transactions				
Revenue reductions	0.1	0.1	0.1	0.2
Expenditure reductions	1.5	2.3	2.8	3.4
Deficit reductions	1.4	2.2	2.7	3.2
Non-budgetary transactions				
Reductions in source of funds	0.3	0.5	0.6	0.7
Reductions in financial requirements	1.0	1.8	2.1	2.5

Note: The estimates are broadly symmetric for reductions in the level or growth rate of real output and increases in interest rates. Figures may not add due to rounding.

$6 billion after four years. The decrease in the deficit resulting from higher real growth reflects increased revenues associated with higher tax bases and collections, and lower expenditures, particularly reduced public debt charges.[1] In the case of a one-per-cent increase in the level – as opposed to the growth rate – of real output, the deficit would decline by approximately $1 billion after one year and by almost $1 1/2 billion after four years. The major budgetary aggregates respond largely symmetrically to the opposite changes in these variables – namely, a one-per-cent decline in the rate of real growth and the level of real output.

For the case of a 100-basis-point reduction in interest rates, it is assumed that all rates are 100 basis points lower so that the spreads between short- and long-term rates remain unchanged. The estimated effects build up over time as the stock of debt matures and is refinanced at lower interest rates. As well, as debt interest payments are reduced, deficits, debt and debt service charges are reduced further. The budgetary deficit decreases by about $1 1/2 billion after one year and over $3 billion after four years. Reductions in financial requirements are less than those for the budgetary deficit, reflecting the fact that some interest payments are recorded on an accrual basis in budgetary expenditures, and are converted to a cash basis in deriving financial requirements. The impacts are broadly symmetric for a 100-basis-point increase in interest rates.

---

[1] It is assumed for the purpose of this analysis that the balance in the Unemployment Insurance Account is held at its underlying, or base case level.

Fiscal Reference Tables

I and II	Public Accounts - Fiscal Transactions	86
III, IV and V	Public Accounts - Budgetary Revenues	88
VI, VII and VIII	Public Accounts - Budgetary Expenditures	91
IX	Public Accounts - Public Debt Charges	94
X	Public Accounts - Public Debt Charges in Comparative Terms	95
XI	Public Accounts - Public Debt	96
XII	Public Accounts - Total Borrowing	97
XIII	Public Accounts - Gross Public Debt	98
XIV and XV	National Accounts - Revenues and Expenditures	99
XVI	National Accounts - Assets and Liabilities: Federal Government	101
XVII	National Accounts - Assets and Liabilities: Provincial-Local-Hospital	102
XVIII	National Accounts - Assets and Liabilities: Canada and Quebec Pension Plans	103

Table I

Fiscal Transactions

	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary surplus or deficit (−)	Non-budgetary transactions	Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)
			(millions of dollars)		
1926-27	372	−330	42	−38	4
1931-32	303	−417	−114	−104	−218
1936-37	420	−498	−78	10	−68
1941-42	1,487	−1,839	−352	−269	−621
1946-47	3,034	−2,604	430	−896	−466
1951-52	4,101	−3,745	356	64	420
1956-57	5,582	−5,257	325	130	455
1957-58	5,456	−5,652	−196	−150	−346
1958-59	5,159	−6,036	−877	−601	−1,478
1959-60	5,896	−6,496	−600	116	−484
1960-61	6,322	−6,851	−529	205	−324
1961-62	6,468	−7,416	−948	95	−853
1962-63	6,662	−7,495	−833	−106	−939
1963-64	7,099	−8,268	−1,169	910	−259
1964-65	8,220	−8,535	−315	399	84
1965-66	8,955	−8,652	303	−205	98
1966-67	9,752	−9,939	−187	−473	−660
1967-68	10,637	−11,348	−711	−667	−1,378
1968-69	11,939	−12,339	−400	−411	−811
1969-70	14,291	−13,959	332	−98	234
1970-71	14,874	−15,654	−780	−248	−1,028
1971-72	16,511	−18,053	−1,542	176	−1,366
1972-73	19,097	−20,772	−1,675	367	−1,308
1973-74	22,322	−24,321	−1,999	482	−1,517
1974-75	29,143	−31,152	−2,009	−130	−2,139
1975-76	31,549	−37,286	−5,737	963	−4,774
1976-77	34,300	−40,597	−6,297	749	−5,548
1977-78	34,518	−44,944	−10,426	1,977	−8,449
1978-79	36,866	−49,483	−12,617	1,405	−11,212
1979-80	41,921	−53,422	−11,501	1,369	−10,132
1980-81	48,775	−62,297	−13,522	3,628	−9,894
1981-82	60,001	−74,873	−14,872	5,626	−9,246
1982-83	60,705	−88,521	−27,816	4,014	−23,802
1983-84	64,211	−96,610	−32,399	7,198	−25,201
1984-85	70,891	−109,215	−38,324	8,516	−29,808
1985-86	76,830	−111,234	−34,404	4,134	−30,270
1986-87	85,783	−116,388	−30,605	9,038	−21,567

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table II

Fiscal Transactions

	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary surplus or deficit (–)	Non-budgetary transactions	Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)
			(percentage of GDP)*		
1926-27	7.2	– 6.4	0.8	– 0.7	0.1
1931-32	6.5	– 8.9	– 2.4	– 2.2	– 4.6
1936-37	9.1	– 10.7	– 1.7	0.2	– 1.5
1941-42	18.0	– 22.2	– 4.3	– 3.2	– 7.5
1946-47	25.5	– 21.9	3.6	– 7.5	– 3.9
1951-52	19.0	– 17.3	1.6	0.3	1.9
1956-57	17.4	– 16.4	1.0	0.4	1.4
1957-58	16.3	– 16.9	– 0.6	– 0.4	– 1.0
1958-59	14.8	– 17.4	– 2.5	– 1.7	– 4.2
1959-60	16.4	– 18.1	– 1.7	0.3	– 1.4
1960-61	16.5	– 17.9	– 1.4	0.5	– 0.8
1961-62	15.8	– 18.1	– 2.3	0.2	– 2.1
1962-63	15.0	– 16.9	– 1.9	– 0.2	– 2.1
1963-64	14.9	– 17.3	– 2.5	1.9	– 0.5
1964-65	15.7	– 16.4	– 0.6	0.8	0.2
1965-66	15.6	– 15.0	0.5	– 0.4	0.2
1966-67	15.1	– 15.4	– 0.3	– 0.7	– 1.0
1967-68	15.4	– 16.4	– 1.0	– 1.0	– 2.0
1968-69	15.8	– 16.4	– 0.5	– 0.5	– 1.1
1969-70	17.2	– 16.8	0.4	– 0.1	0.3
1970-71	16.7	– 17.6	– 0.9	– 0.3	– 1.2
1971-72	17.0	– 18.6	– 1.6	0.2	– 1.4
1972-73	17.6	– 19.1	– 1.5	0.3	– 1.2
1973-74	17.5	– 19.1	– 1.6	0.4	– 1.2
1974-75	19.2	– 20.5	– 1.3	– 0.1	– 1.4
1975-76	18.4	– 21.7	– 3.3	0.6	– 2.8
1976-77	17.3	– 20.5	– 3.2	0.4	– 2.8
1977-78	15.8	– 20.6	– 4.8	0.9	– 3.9
1978-79	15.3	– 20.5	– 5.2	0.6	– 4.6
1979-80	15.2	– 19.3	– 4.2	0.5	– 3.7
1980-81	15.7	– 20.1	– 4.4	1.2	– 3.2
1981-82	16.9	– 21.0	– 4.2	1.6	– 2.6
1982-83	16.2	– 23.6	– 7.4	1.1	– 6.4
1983-84	15.8	– 23.8	– 8.0	1.8	– 6.2
1984-85	15.9	– 24.5	– 8.6	1.9	– 6.7
1985-86	16.0	– 23.2	– 7.2	0.9	– 6.3
1986-87	16.8	– 22.8	– 6.0	1.8	– 4.2

* For 1926-27 to 1960-61 inclusive, figures are expressed as a percentage of GNP.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table III

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
				(millions of dollars)			
1961-62	2,052	1,302	2,204	278	197	435	6,468
1962-63	2,018	1,298	2,395	285	216	450	6,662
1963-64	2,168	1,375	2,525	296	216	519	7,099
1964-65	2,535	1,669	2,890	310	233	583	8,220
1965-66	2,637	1,759	3,344	327	278	610	8,955
1966-67	3,650	1,743	3,628	343	305	683	9,752
1967-68	3,629	1,821	3,718	346	323	779	10,637
1968-69	4,334	2,213	3,747	432	318	895	11,939
1969-70	5,588	2,839	4,009	490	349	1,016	14,291
1970-71	6,395	2,426	4,060	493	378	1,122	14,874
1971-72	7,227	2,396	4,637	569	420	1,262	16,511
1972-73	8,378	2,920	5,272	745	353	1,429	19,097
1973-74	9,226	3,710	6,068	1,001	625	1,692	22,322
1974-75	11,710	4,836	6,837	1,585	2,103	2,072	29,143
1975-76	12,709	5,748	6,655	2,039	1,981	2,417	31,549
1976-77	14,634	5,363	7,376	2,470	1,782	2,675	34,300
1977-78	13,988	5,280	8,093	2,537	1,599	3,021	34,518
1978-79	14,656	5,654	8,853	2,783	1,489	3,431	36,866
1979-80	16,808	6,951	9,044	2,778	2,054	4,286	41,921
1980-81	19,837	8,106	10,152	3,303	2,475	4,902	48,775
1981-82	24,046	8,118	11,322	4,753	5,659	6,103	60,001
1982-83	26,330	7,139	10,629	4,900	6,277	5,430	60,705
1983-84	26,967	7,286	12,047	7,259	5,202	5,450	64,211
1984-85	29,254	9,379	13,698	7,553	5,607	5,400	70,891
1985-86	33,008	9,210	16,143	8,719	4,527	5,223	76,830
1986-87	37,878	9,885	19,048	9,558	3,500	5,914	85,783

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table IV

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
				(percentage of GDP)			
1961-62	5.0	3.2	5.4	0.7	0.5	1.1	15.8
1962-63	4.5	2.9	5.4	0.6	0.5	1.0	15.0
1963-64	4.5	2.9	5.3	0.6	0.5	1.1	14.9
1964-65	4.9	3.2	5.5	0.6	0.4	1.1	15.7
1965-66	4.6	3.1	5.8	0.6	0.5	1.1	15.6
1966-67	4.7	2.7	5.6	0.5	0.5	1.1	15.1
1967-68	5.3	2.6	5.4	0.5	0.5	1.1	15.4
1968-69	5.7	2.9	5.0	0.6	0.4	1.2	15.8
1969-70	6.7	3.4	4.8	0.6	0.4	1.2	17.2
1970-71	7.2	2.7	4.6	0.6	0.4	1.3	16.7
1971-72	7.4	2.5	4.8	0.6	0.4	1.3	17.0
1972-73	7.7	2.7	4.9	0.7	0.3	1.3	17.6
1973-74	7.2	2.9	4.8	0.8	0.5	1.3	17.5
1974-75	7.7	3.2	4.5	1.0	1.4	1.4	19.2
1975-76	7.4	3.4	3.9	1.2	1.2	1.4	18.4
1976-77	7.4	2.7	3.7	1.2	0.9	1.4	17.3
1977-78	6.4	2.4	3.7	1.2	0.7	1.4	15.8
1978-79	6.1	2.3	3.7	1.2	0.6	1.4	15.3
1979-80	6.1	2.5	3.3	1.0	0.7	1.6	15.2
1980-81	6.4	2.6	3.3	1.1	0.8	1.6	15.7
1981-82	6.8	2.3	3.2	1.3	1.6	1.7	16.9
1982-83	7.0	1.9	2.8	1.3	1.7	1.5	16.2
1983-84	6.6	1.8	3.0	1.8	1.3	1.3	15.8
1984-85	6.6	2.1	3.1	1.7	1.3	1.2	15.9
1985-86	6.9	1.9	3.4	1.8	0.9	1.1	16.0
1986-87	7.4	1.9	3.7	1.9	0.7	1.2	16.8

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table V

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues
			(percentage of total)			
1961-62	31.7	20.1	34.1	4.3	3.0	6.7
1962-63	30.3	19.5	36.0	4.3	3.2	6.8
1963-64	30.5	19.4	35.6	4.2	3.0	7.3
1964-65	30.8	20.3	35.2	3.8	2.8	7.1
1965-66	29.4	19.6	37.3	3.7	3.1	6.8
1966-67	31.3	17.9	37.2	3.5	3.1	7.0
1967-68	34.3	17.1	35.0	3.3	3.0	7.3
1968-69	36.3	18.5	31.4	3.6	2.7	7.5
1969-70	39.1	19.9	28.1	3.4	2.4	7.1
1970-71	43.0	16.3	27.3	3.3	2.5	7.5
1971-72	43.8	14.5	28.1	3.4	2.5	7.6
1972-73	43.9	15.3	27.6	3.9	1.8	7.5
1973-74	41.3	16.6	27.2	4.5	2.8	7.6
1974-75	40.2	16.6	23.5	5.4	7.2	7.1
1975-76	40.3	18.2	21.1	6.5	6.3	7.7
1976-77	42.7	15.6	21.5	7.2	5.2	7.8
1977-78	40.5	15.3	23.4	7.3	4.6	8.8
1978-79	39.8	15.3	24.0	7.5	4.0	9.5
1979-80	40.1	16.6	21.6	6.6	4.9	10.2
1980-81	40.7	16.6	20.8	6.8	5.1	10.1
1981-82	40.1	13.5	18.9	7.9	9.4	10.2
1982-83	43.4	11.8	17.5	8.1	10.3	8.9
1983-84	42.0	11.3	18.8	11.3	8.1	8.5
1984-85	41.3	13.2	19.3	10.7	7.9	7.6
1985-86	43.0	12.0	21.0	11.3	5.9	6.8
1986-87	44.2	11.5	22.2	11.1	4.1	6.9

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table VI

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to govts.	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges	Total budgetary expenditures
				(millions of dollars)			
1961-62	1,860	667	1,626	2,431	6,584	832	7,416
1962-63	1,933	766	1,575	2,306	6,580	915	7,495
1963-64	1,977	829	1,684	2,785	7,275	993	8,268
1964-65	2,076	954	1,536	2,919	7,485	1,050	8,535
1965-66	2,120	878	1,548	2,996	7,542	1,110	8,652
1966-67	2,291	1,054	1,640	3,772	8,757	1,182	9,939
1967-68	2,698	1,504	1,754	4,106	10,062	1,286	11,348
1968-69	2,941	1,856	1,761	4,317	10,875	1,464	12,339
1969-70	3,210	2,286	1,789	4,980	12,265	1,694	13,959
1970-71	3,595	3,008	1,818	5,346	13,767	1,887	15,654
1971-72	4,263	3,667	1,862	6,151	15,943	2,110	18,053
1972-73	5,493	4,196	1,937	6,846	18,472	2,300	20,772
1973-74	6,457	4,650	2,224	8,425	21,756	2,565	24,321
1974-75	8,099	5,956	2,526	11,333	27,914	3,238	31,152
1975-76	9,766	6,953	2,966	13,631	33,316	3,970	37,286
1976-77	10,466	8,492	3,373	13,558	35,889	4,708	40,597
1977-78	11,743	8,635	3,776	15,259	39,413	5,531	44,944
1978-79	12,735	9,688	4,096	15,940	42,459	7,024	49,483
1979-80	12,711	10,735	4,377	17,105	44,928	8,494	53,422
1980-81	14,594	11,734	5,063	20,248	51,639	10,658	62,297
1981-82	16,955	13,740	5,989	23,075	59,759	15,114	74,873
1982-83	22,712	14,617	6,938	27,351	71,618	16,903	88,521
1983-84	23,615	17,488	7,843	29,587	78,533	18,077	96,610
1984-85	25,048	19,088	8,762	33,862	86,760	22,455	109,215
1985-86	26,287	19,262	9,094	31,150	85,793	25,441	111,234
1986-87	27,678	19,817	10,006	32,229	89,730	26,658	116,388

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table VII

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to govts.	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges	Total budgetary expenditures
				(percentage of GDP)			
1961-62	4.5	1.6	4.0	5.9	16.1	2.0	18.1
1962-63	4.4	1.7	3.5	5.2	14.8	2.1	16.9
1963-64	4.1	1.7	3.5	5.8	15.3	2.1	17.3
1964-65	4.0	1.8	2.9	5.6	14.3	2.0	16.4
1965-66	3.7	1.5	2.7	5.2	13.1	1.9	15.0
1966-67	3.6	1.6	2.5	5.9	13.6	1.8	15.4
1967-68	3.9	2.2	2.5	5.9	14.6	1.9	16.4
1968-69	3.9	2.5	2.3	5.7	14.4	1.9	16.4
1969-70	3.9	2.8	2.2	6.0	14.8	2.0	16.8
1970-71	4.0	3.4	2.0	6.0	15.4	2.1	17.6
1971-72	4.4	3.8	1.9	6.3	16.4	2.2	18.6
1972-73	5.1	3.9	1.8	6.3	17.0	2.1	19.1
1973-74	5.1	3.7	1.7	6.6	17.1	2.0	19.1
1974-75	5.3	3.9	1.7	7.5	18.4	2.1	20.5
1975-76	5.7	4.1	1.7	7.9	19.4	2.3	21.7
1976-77	5.3	4.3	1.7	6.9	18.1	2.4	20.5
1977-78	5.4	4.0	1.7	7.0	18.1	2.5	20.6
1978-79	5.3	4.0	1.7	6.6	17.6	2.9	20.5
1979-80	4.6	3.9	1.6	6.2	16.3	3.1	19.3
1980-81	4.7	3.8	1.6	6.5	16.7	3.4	20.1
1981-82	4.8	3.9	1.7	6.5	16.8	4.2	21.0
1982-83	6.1	3.9	1.9	7.3	19.1	4.5	23.6
1983-84	5.8	4.3	1.9	7.3	19.4	4.5	23.8
1984-85	5.6	4.3	2.0	7.6	19.5	5.0	24.5
1985-86	5.5	4.0	1.9	6.5	17.9	5.3	23.2
1986-87	5.4	3.9	2.0	6.3	17.6	5.2	22.8

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table VIII

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to govts.	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges
			(percentage of total)			
1961-62	25.1	9.0	21.9	32.8	88.8	11.2
1962-63	25.8	10.2	21.0	30.8	87.8	12.2
1963-64	23.9	10.0	20.4	33.7	88.0	12.0
1964-65	24.3	11.2	18.0	34.2	87.7	12.3
1965-66	24.5	10.1	17.9	34.6	87.2	12.8
1966-67	23.1	10.6	16.5	38.0	88.1	11.9
1967-68	23.8	13.3	15.5	36.2	88.7	11.3
1968-69	23.8	15.0	14.3	35.0	88.1	11.9
1969-70	23.0	16.4	12.8	35.7	87.9	12.1
1970-71	23.0	19.2	11.6	34.2	87.9	12.1
1971-72	23.6	20.3	10.3	34.1	88.3	11.7
1972-73	26.4	20.2	9.3	33.0	88.9	11.1
1973-74	26.5	19.1	9.1	34.6	89.5	10.5
1974-75	26.0	19.1	8.1	36.4	89.6	10.4
1975-76	26.2	18.6	8.0	36.6	89.4	10.6
1976-77	25.8	20.9	8.3	33.4	88.4	11.6
1977-78	26.1	19.2	8.4	34.0	87.7	12.3
1978-79	25.7	19.6	8.3	32.2	85.8	14.2
1979-80	23.8	20.1	8.2	32.0	84.1	15.9
1980-81	23.4	18.8	8.1	32.5	82.9	17.1
1981-82	22.6	18.4	8.0	30.8	79.8	20.2
1982-83	25.7	16.5	7.8	30.9	80.9	19.1
1983-84	24.4	18.1	8.1	30.6	81.3	18.7
1984-85	22.9	17.5	8.0	31.0	79.4	20.6
1985-86	23.6	17.3	8.2	28.0	77.1	22.9
1986-87	23.8	17.0	8.6	27.7	77.1	22.9

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table IX

Public Debt Charges

	Gross public debt charges	Return on investments	Net public debt charges	Ratio of gross public debt charges to gross debt	Ratio of net public debt charges to net debt
		(millions of dollars)		(per cent)	
1926-27	130	9	121	4.8	5.2
1931-32	121	9	112	4.3	4.7
1936-37	137	11	126	3.9	4.1
1941-42	172	22	150	2.6	3.7
1946-47	469	69	400	2.8	3.2
1951-52	512	118	394	3.2	3.8
1956-57	508	207	301	3.1	2.6
1957-58	543	227	316	3.2	2.7
1958-59	636	247	389	3.4	3.1
1959-60	776	265	511	4.0	3.9
1960-61	788	287	501	3.9	3.7
1961-62	832	308	524	3.8	3.6
1962-63	915	312	603	3.9	3.9
1963-64	993	366	627	4.0	3.8
1964-65	1,050	423	627	4.0	3.7
1965-66	1,110	438	672	4.1	4.0
1966-67	1,182	519	663	4.2	3.9
1967-68	1,286	612	674	4.3	3.8
1968-69	1,464	695	769	4.6	4.3
1969-70	1,694	860	834	5.1	4.7
1970-71	1,887	1,000	887	5.1	4.8
1971-72	2,110	1,133	977	5.1	4.9
1972-73	2,300	1,265	1,035	5.1	4.8
1973-74	2,565	1,461	1,104	5.4	4.7
1974-75	3,238	1,802	1,436	6.1	5.6
1975-76	3,970	2,083	1,887	6.7	6.0
1976-77	4,708	2,410	2,298	7.0	6.1
1977-78	5,531	2,592	2,939	6.9	6.1
1978-79	7,024	3,059	3,965	7.2	6.5
1979-80	8,494	3,646	4,848	8.1	6.7
1980-81	10,658	4,315	6,343	8.8	7.4
1981-82	15,114	5,064	10,050	11.0	10.0
1982-83	16,903	4,616	12,287	10.2	9.6
1983-84	18,077	4,372	13,705	9.1	8.5
1984-85	22,455	4,252	18,203	9.5	9.1
1985-86	25,441	3,739	21,702	9.4	9.3
1986-87	26,658	4,234	22,424	8.8	8.5

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table X

Public Debt Charges in Comparative Terms

	Gross public debt charges as a percentage of			Net public debt charges as a percentage of		
	GDP*	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	GDP*	Budgetary revenues	Budgetary expenditures
1926-27	2.5	34.9	39.4	2.4	32.5	36.7
1931-32	2.6	39.9	29.0	2.4	37.0	26.9
1936-37	3.0	32.6	27.5	2.7	30.0	25.3
1941-42	2.1	11.6	9.4	1.8	10.1	8.2
1946-47	3.9	15.5	18.0	3.4	13.2	15.4
1951-52	2.4	12.5	13.7	1.8	9.6	10.5
1956-57	1.6	9.1	9.7	0.9	5.4	5.7
1957-58	1.6	10.0	9.6	0.9	5.8	5.6
1958-59	1.8	12.3	10.5	1.1	7.5	6.4
1959-60	2.1	13.2	11.9	1.4	8.7	7.9
1960-61	2.1	12.5	11.5	1.3	7.9	7.3
1961-62	2.0	12.9	11.2	1.3	8.1	7.1
1962-63	2.1	13.7	12.2	1.4	9.1	8.0
1963-64	2.1	14.0	12.0	1.3	8.8	7.6
1964-65	2.0	12.8	12.3	1.2	7.6	7.3
1965-66	1.9	12.4	12.8	1.2	7.5	7.8
1966-67	1.8	12.1	11.9	1.0	6.8	6.7
1967-68	1.9	12.1	11.3	1.0	6.3	5.9
1968-69	1.9	12.3	11.9	1.0	6.4	6.2
1969-70	2.0	11.9	12.1	1.0	5.8	6.0
1970-71	2.1	12.7	12.1	1.0	6.0	5.7
1971-72	2.2	12.8	11.7	1.0	5.9	5.4
1972-73	2.1	12.0	11.1	1.0	5.4	5.0
1973-74	2.0	11.5	10.5	0.9	4.9	4.5
1974-75	2.1	11.1	10.4	0.9	4.9	4.6
1975-76	2.3	12.6	10.6	1.1	6.0	5.1
1976-77	2.4	13.7	11.6	1.2	6.7	5.7
1977-78	2.5	16.0	12.3	1.3	8.5	6.5
1978-79	2.9	19.1	14.2	1.6	10.8	8.0
1979-80	3.1	20.3	15.9	1.8	11.6	9.1
1980-81	3.4	21.9	17.1	2.0	13.0	10.2
1981-82	4.2	25.2	20.2	2.8	16.7	13.4
1982-83	4.5	27.8	19.1	3.3	20.2	13.9
1983-84	4.5	28.2	18.7	3.4	21.3	14.2
1984-85	5.0	31.7	20.6	4.1	25.7	16.7
1985-86	5.3	33.1	22.9	4.5	28.2	19.5
1986-87	5.2	31.1	22.9	4.4	26.1	19.3

* For 1926-27 to 1960-61 inclusive, figures are expressed as a percentage of GNP.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XI

Public Debt

	Gross public debt	Net recorded assets	Net public debt		GNP/GDP
		(millions of dollars)		(per cent of GNP*)	(millions of dollars)
1926-27	2,726	378	2,348	45.6	5,145
1931-32	2,827	451	2,376	50.6	4,693
1936-37	3,542	458	3,084	66.6	4,634
1941-42	6,563	2,562	4,001	48.3	8,282
1946-47	16,849	4,180	12,669	106.6	11,885
1951-52	15,940	5,544	10,396	48.0	21,640
1956-57	16,491	5,045	11,446	35.7	32,058
1957-58	16,805	5,163	11,642	34.7	33,513
1958-59	18,681	6,162	12,519	36.0	34,777
1959-60	19,409	6,290	13,119	35.6	36,846
1960-61	20,120	6,472	13,648	35.6	38,359
1961-62	21,906	7,310	14,596	35.7	40,886
1962-63	23,321	7,892	15,429	34.7	44,408
1963-64	25,127	8,529	16,598	34.8	47,678
1964-65	26,204	9,291	16,913	32.4	52,191
1965-66	26,802	10,192	16,610	28.9	57,523
1966-67	28,225	11,428	16,797	26.1	64,388
1967-68	29,810	12,302	17,508	25.4	69,064
1968-69	32,020	14,112	17,908	23.7	75,418
1969-70	33,260	15,684	17,576	21.2	83,026
1970-71	37,114	18,758	18,356	20.6	89,116
1971-72	41,169	21,271	19,898	20.5	97,290
1972-73	44,693	23,120	21,573	19.9	108,629
1973-74	47,542	23,970	23,572	18.5	127,372
1974-75	52,866	27,285	25,581	16.8	152,111
1975-76	59,612	28,294	31,318	18.3	171,540
1976-77	67,323	29,708	37,615	19.0	197,924
1977-78	79,879	31,838	48,041	22.0	217,879
1978-79	96,957	36,299	60,658	25.1	241,604
1979-80	104,780	32,621	72,159	26.1	276,096
1980-81	120,446	34,765	85,681	27.6	309,891
1981-82	137,573	37,020	100,553	28.2	355,994
1982-83	166,203	37,834	128,369	34.3	374,442
1983-84	199,497	38,729	160,768	39.6	405,717
1984-85	237,112	38,020	199,092	44.7	445,604
1985-86	269,286	35,790	233,496	48.7	479,446
1986-87	302,744	38,643	264,101	51.8	509,898

Note: Figures for GNP and GDP relate to the corresponding calendar year.

* For 1926-27 to 1960-61 inclusive, figures are expressed as a percentage of GNP.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XII

Total Borrowing

	Financial requirements			Total borrowing		
	Excluding foreign exchange transactions	Including foreign exchange transactions	Change in cash position	Domestic borrowing	Foreign borrowing	Total borrowing
			(millions of dollars)			
1961-62	−853	−662	416	1,078	0	1,078
1962-63	−939	−1,234	−400	834	281	1,115
1963-64	−259	−330	451	781	−35	746
1964-65	84	−377	−145	232	0	232
1965-66	98	−63	−46	17	−5	12
1966-67	−660	−417	181	598	−5	593
1967-68	−1,378	−752	203	955	−205	750
1968-69	−811	−1,571	−415	1,156	282	1,438
1969-70	234	−154	236	390	5	395
1970-71	−1,028	−2,423	431	2,854	−110	2,744
1971-72	−1,366	−2,038	322	2,360	−2	2,358
1972-73	−1,308	−1,383	399	1,782	−2	1,780
1973-74	−1,517	−1,386	−1,189	197	−76	121
1974-75	−2,139	−1,546	2,394	3,940	−50	3,890
1975-76	−4,774	−4,779	−152	4,627	−28	4,599
1976-77	−5,548	−4,267	545	4,812	−2	4,810
1977-78	−8,449	−7,263	909	8,172	855	9,027
1978-79	−11,212	−6,851	1,927	8,778	6,186	14,964
1979-80	−10,132	−10,575	−2,695	7,880	−2,516	5,364
1980-81	−9,894	−8,967	2,193	11,160	66	11,094
1981-82	−9,246	−8,688	689	9,377	634	10,011
1982-83	−23,802	−24,442	−2,041	22,401	977	23,378
1983-84	−25,201	−24,787	1,833	26,620	−299	26,321
1984-85	−29,808	−27,385	−554	26,831	2,971	29,802
1985-86	−30,270	−24,644	−1,114	23,530	4,740	28,270
1986-87	−21,567	−27,957	−126	27,831	−1,800	26,031

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XIII

Gross Public Debt

	Unmatured debt – held by outside parties										
	Marketable bonds*			Treasury bills	Canada Savings Bonds*	Less: government's own holdings	Total	Superannuation accounts	Interest and debt accounts	Other liabilities	Gross public debt
	Domestic	Foreign	Total								
	(millions of dollars)										
1961-62	10,838	287	11,125	1,885	4,055	– 95	16,970	2,291	275	2,370	21,906
1962-63	10,802	568	11,370	2,165	4,582	– 32	18,085	2,562	293	2,381	23,321
1963-64	11,075	533	11,608	2,230	5,092	– 99	18,831	3,447	321	2,528	25,127
1964-65	10,899	533	11,432	2,140	5,552	– 61	19,063	4,150	339	2,652	26,204
1965-66	10,745	528	11,273	2,150	5,733	– 81	19,075	4,489	391	2,847	26,802
1966-67	10,018	523	11,541	2,310	6,017	– 200	19,668	4,890	427	3,240	28,225
1967-68	11,573	318	11,891	2,480	6,096	– 49	20,418	5,350	499	3,543	29,810
1968-69	12,294	600	12,894	2,840	6,169	– 47	21,856	5,883	581	3,700	32,020
1969-70	12,279	605	12,884	2,895	6,579	– 107	22,251	6,503	600	3,906	33,260
1970-71	13,021	495	13,516	3,735	7,804	– 60	24,995	7,200	839	4,080	37,114
1971-72	13,385	493	13,878	3,830	9,712	– 67	27,353	7,934	1,158	4,724	41,169
1972-73	13,423	491	13,914	4,290	10,989	– 60	29,133	8,792	1,506	5,262	44,693
1973-74	13,592	415	14,007	4,905	10,406	– 64	29,254	9,794	1,801	6,693	47,542
1974-75	14,311	365	14,676	5,630	12,915	– 77	33,144	11,054	2,257	6,411	52,866
1975-76	15,281	337	15,618	6,495	15,517	– 87	37,543	12,557	2,923	6,589	59,612
1976-77	17,748	335	18,083	8,255	16,304	– 89	42,553	14,212	3,619	6,939	67,323
1977-78	21,182	1,190	22,372	11,295	18,011	– 98	51,580	16,101	4,523	7,675	79,879
1978-79	26,532	7,376	33,908	13,535	19,247	– 146	66,544	18,056	4,014	8,343	96,957
1979-80	32,947	4,860	37,807	16,325	18,081	– 305	71,908	20,021	3,976	8,875	104,780
1980-81	40,849	4,794	45,643	21,770	15,812	– 223	83,002	22,329	4,162	10,953	120,446
1981-82	43,493	5,428	48,921	19,375	24,978	– 261	93,013	25,343	6,095	13,122	137,573
1982-83	48,377	6,405	54,782	29,125	32,641	– 157	116,391	28,826	7,710	13,276	166,203
1983-84	57,036	6,106	63,142	41,700	38,204	– 334	142,712	32,688	8,622	15,475	199,497
1984-85	69,438	9,077	78,515	52,300	41,960	– 261	172,514	36,990	9,418	18,190	237,112
1985-86	81,067	13,810	94,877	61,950	44,245	– 288	200,784	41,670	9,084	17,748	269,286
1986-87	94,426	12,010	106,436	76,950	44,309	– 880	226,815	46,665	9,065	20,199	302,744

*Including government's holdings of its own debt.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XIV

Government Revenues, Expenditures and Surpluses or Deficits, 1961-1986 (National Accounts Basis)

	Total government[1]			Federal government			Provincial-local-hospital		
	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)
	(billions of dollars)								
1961	11.3	12.2	–0.9	6.8	7.2	–0.4	5.7	6.1	–0.4
1962	12.4	13.2	–0.8	7.0	7.5	–0.5	6.6	6.8	–0.2
1963	13.3	13.9	–0.7	7.3	7.6	–0.3	7.1	7.5	–0.4
1964	15.0	14.9	0.0	8.4	8.0	0.3	7.9	8.1	–0.3
1965	16.7	16.5	0.2	9.1	8.6	0.5	9.0	9.4	–0.4
1966	19.4	19.1	0.4	10.0	9.8	0.2	10.4	10.9	–0.5
1967	21.9	21.8	0.0	10.9	11.0	–0.1	12.0	12.8	–0.7
1968	24.9	24.5	0.3	12.2	12.3	–	13.9	14.6	–0.6
1969	29.0	27.2	1.8	14.5	13.5	1.0	16.0	16.4	–0.3
1970	31.8	31.1	0.7	15.5	15.3	0.2	18.3	19.1	–0.7
1971	35.2	35.2	0.0	17.3	17.4	–0.1	20.8	21.9	–1.1
1972	39.7	39.8	0.0	19.6	20.1	–0.5	23.0	23.9	–0.9
1973	46.1	45.0	1.1	22.8	22.4	0.4	26.3	27.0	–0.8
1974	58.6	55.8	2.9	30.0	28.7	1.3	32.5	32.7	–0.2
1975	64.2	68.5	–4.3	31.8	35.6	–3.8	37.2	39.7	–2.5
1976	73.4	77.0	–3.5	35.5	38.8	–3.3	43.2	45.6	–2.4
1977	81.4	86.9	–5.5	36.7	44.0	–7.3	51.0	51.4	–0.4
1978	89.3	96.9	–7.6	38.3	49.1	–10.9	57.7	56.9	0.8
1979	101.5	107.0	–5.5	43.4	52.8	–9.4	64.9	63.8	1.1
1980	116.3	124.9	–8.6	50.7	61.3	–10.7	72.8	73.8	–1.0
1981	141.6	146.9	–5.2	65.0	72.3	–7.3	84.2	85.3	–1.2
1982	151.3	173.5	–22.2	66.1	86.4	–20.3	93.3	98.9	–5.7
1983	162.1	190.2	–28.0	69.6	94.6	–25.0	102.1	108.3	–6.2
1984	178.2	207.9	–29.6	76.7	107.1	–30.4	112.4	114.9	–2.4
1985	191.4	225.0	–33.6	83.7	115.7	–32.0	119.6	124.4	–4.8
1986	206.0	233.9	–27.9	91.2	116.0	–24.8	125.1	131.3	–6.2

(1) Including the Canada and Quebec Pension Plans.

Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, quarterly, cat. 13-001.

Table XV

Government Revenues, Expenditures and Surpluses or Deficits, 1961-1986
(National Accounts Basis)

	Total government[1]			Federal government			Provincial-local-hospital		
	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(−)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(−)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(−)
	(percentage of GDP)								
1961	27.7	29.8	−2.1	16.6	17.6	−1.0	13.9	15.0	−1.1
1962	28.0	29.7	−1.7	15.7	16.9	−1.2	14.9	15.4	−0.5
1963	27.8	29.2	−1.4	15.4	16.0	−0.6	14.9	15.7	−0.8
1964	28.7	28.6	0.1	16.0	15.4	0.6	15.0	15.6	−0.6
1965	29.0	28.7	0.3	15.8	14.9	0.9	15.7	16.3	−0.6
1966	30.2	29.6	0.6	15.5	15.2	0.3	16.1	17.0	−0.9
1967	31.7	31.6	0.1	15.8	16.0	−0.2	17.4	18.5	−1.1
1968	33.0	32.5	0.4	16.2	16.3	0.0	18.5	19.3	−0.8
1969	34.9	32.8	2.1	17.5	16.3	1.2	19.3	19.7	−0.4
1970	35.7	34.9	0.8	17.4	17.2	0.3	20.6	21.4	−0.8
1971	36.2	36.2	0.0	17.8	17.9	−0.1	21.4	22.5	−1.1
1972	36.6	36.6	0.0	18.0	18.5	−0.5	21.2	22.0	−0.8
1973	36.2	35.3	0.9	17.9	17.6	0.3	20.6	21.2	−0.6
1974	38.5	36.7	1.9	19.7	18.9	0.8	21.4	21.5	−0.1
1975	37.4	39.9	−2.5	18.5	20.8	−2.2	21.7	23.1	−1.4
1976	37.1	38.9	−1.8	17.9	19.6	−1.7	21.8	23.0	−1.2
1977	37.4	39.9	−2.5	16.8	20.2	−3.4	23.4	23.6	−0.2
1978	37.0	40.1	−3.2	15.8	20.3	−4.5	23.9	23.5	0.3
1979	36.7	38.8	−2.0	15.7	19.1	−3.4	23.5	23.1	0.4
1980	37.5	40.3	−2.8	16.3	19.8	−3.4	23.5	23.8	−0.3
1981	39.8	41.3	−1.5	18.3	20.3	−2.1	23.6	24.0	−0.3
1982	40.4	46.3	−5.9	17.7	23.1	−5.4	24.9	26.4	−1.5
1983	40.0	46.9	−6.9	17.2	23.3	−6.2	25.2	26.7	−1.5
1984	40.0	46.6	−6.6	17.2	24.0	−6.8	25.2	25.8	−0.5
1985	39.9	46.9	−7.0	17.5	24.1	−6.7	24.9	25.9	−1.0
1986	40.4	45.9	−5.5	17.9	22.8	−4.9	24.5	25.8	−1.2

(1) Including the Canada and Quebec Pension Plans.

Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, quarterly, cat. 13-001.

Table XVI

Federal Government Assets and Liabilities, 1961-1986
(National Accounts Basis)

	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
	(billions of dollars)					(percentage of GDP)				
1961	19.0	11.4	7.6	4.0	−3.6	46.5	27.9	18.7	9.8	−8.8
1962	20.0	12.1	8.0	4.2	−3.8	45.1	27.1	18.0	9.4	−8.6
1963	21.1	12.8	8.4	4.4	−4.0	44.3	26.8	17.6	9.2	−8.4
1964	21.6	13.6	8.1	4.5	−3.6	41.5	26.0	15.5	8.6	−6.8
1965	21.8	14.3	7.5	4.9	−2.6	37.8	24.8	13.0	8.5	−4.5
1966	22.5	15.3	7.2	5.5	−1.7	35.0	23.8	11.2	8.5	−2.7
1967	23.8	16.5	7.4	6.0	−1.3	34.5	23.9	10.6	8.7	−1.9
1968	25.6	18.2	7.4	6.4	−1.1	33.9	24.1	9.9	8.4	−1.4
1969	26.0	19.6	6.3	7.0	0.6	31.3	23.6	7.6	8.4	0.7
1970	28.2	21.9	6.3	7.5	1.1	31.7	24.6	7.1	8.4	1.3
1971	31.4	24.9	6.5	8.4	1.9	32.2	25.5	6.7	8.6	1.9
1972	33.7	26.8	6.9	9.1	2.3	31.0	24.7	6.3	8.4	2.1
1973	33.9	27.7	6.2	10.1	3.9	26.6	21.7	4.9	7.9	3.1
1974	39.2	33.6	5.6	12.2	6.6	25.8	22.1	3.7	8.0	4.3
1975	43.8	34.7	9.1	14.2	5.1	25.5	20.2	5.3	8.3	3.0
1976	48.1	35.3	12.7	16.0	3.3	24.3	17.9	6.4	8.1	1.6
1977	56.0	37.6	18.3	17.9	−0.4	25.7	17.3	8.4	8.2	−0.2
1978	71.2	41.3	29.9	19.5	−10.4	29.5	17.1	12.4	8.1	−4.3
1979	78.0	39.8	38.2	21.7	−16.5	28.3	14.4	13.8	7.9	−6.0
1980	92.8	43.8	49.0	23.8	−25.2	29.9	14.1	15.8	7.7	−8.1
1981	106.7	50.0	56.7	26.3	−30.4	30.0	14.0	15.9	7.4	−8.5
1982	126.8	49.3	77.5	28.5	−49.0	33.8	13.1	20.7	7.6	−13.1
1983	154.6	55.2	99.4	29.9	−69.5	38.1	13.6	24.5	7.4	−17.1
1984	183.3	55.4	127.9	31.6	−96.3	41.1	12.4	28.7	7.1	−21.6
1985	220.4	59.8	160.5	33.6	−126.9	46.0	12.5	33.5	7.0	−26.5
1986	245.6	55.0	190.5	36.0	−154.5	48.2	10.8	37.4	7.1	−30.3

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts*, annual, cat. 13-214.

Table XVII

Provincial-Local-Hospital Government Assets and Liabilities, 1961-1986
(National Accounts Basis)

	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
	(billions of dollars)					(percentage of GDP)				
1961	10.8	7.2	3.6	16.4	12.7	26.4	17.5	8.9	40.0	31.1
1962	11.7	7.8	3.9	17.9	14.0	26.3	17.5	8.8	40.3	31.5
1963	12.6	8.3	4.4	20.0	15.6	26.5	17.3	9.2	41.9	32.7
1964	13.8	9.0	4.8	21.8	16.9	26.4	17.2	9.3	41.7	32.4
1965	15.1	9.8	5.3	25.2	19.9	26.3	17.0	9.3	43.8	34.6
1966	17.3	11.1	6.2	28.8	22.5	26.9	17.2	9.7	44.7	35.0
1967	19.8	12.2	7.6	31.2	23.6	28.7	17.7	11.0	45.2	34.1
1968	22.1	13.8	8.3	33.1	24.8	29.3	18.3	11.0	43.9	32.9
1969	24.3	16.0	8.3	36.7	28.4	29.3	19.3	10.0	44.2	34.2
1970	27.0	18.3	8.7	40.7	31.9	30.3	20.5	9.8	45.6	35.9
1971	29.6	19.9	9.7	46.2	36.5	30.4	20.5	10.0	47.5	37.5
1972	32.8	21.6	11.2	51.1	39.9	30.2	19.9	10.3	47.0	36.7
1973	36.4	24.5	11.9	58.4	46.5	28.6	19.3	9.3	45.9	36.5
1974	41.1	28.5	12.7	74.5	61.8	27.1	18.7	8.3	49.0	40.6
1975	47.7	31.3	16.4	86.9	70.6	27.8	18.2	9.6	50.7	41.1
1976	53.7	35.3	18.4	97.0	78.6	27.2	17.9	9.3	49.0	39.7
1977	62.2	41.7	20.4	108.5	88.0	28.5	19.2	9.4	49.8	40.4
1978	69.9	49.6	20.3	120.1	99.8	28.9	20.5	8.4	49.7	41.3
1979	75.5	56.2	19.3	135.9	116.6	27.3	20.4	7.0	49.2	42.2
1980	84.0	66.1	18.0	154.4	136.5	27.1	21.3	5.8	49.8	44.0
1981	97.9	82.2	15.7	180.4	164.7	27.5	23.1	4.4	50.7	46.3
1982	114.3	90.3	24.0	198.9	174.9	30.5	24.1	6.4	53.1	46.7
1983	121.8	96.9	24.9	211.2	186.3	30.0	23.9	6.1	52.1	45.9
1984	134.4	107.8	26.6	222.2	195.6	30.2	24.2	6.0	49.9	43.9
1985	146.6	113.9	32.7	238.5	205.8	30.6	23.8	6.8	49.7	42.9
1986	170.5	126.9	43.6	259.3	215.7	33.4	24.9	8.6	50.8	42.3

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts*, annual, cat. 13-214.

Table XVIII

Canada and Quebec Pension Plan Assets and Liabilities, 1966-1986 (National Accounts Basis)

	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
	(billions of dollars)					(percentage of GDP)				
1966	–	0.7	−0.7	–	0.7	–	1.1	−1.1	–	1.1
1967	–	1.6	−1.6	–	1.6	–	2.3	−2.3	–	2.3
1968	–	2.6	−2.6	–	2.6	–	3.4	−3.4	–	3.4
1969	–	3.7	−3.7	–	3.7	–	4.5	−4.5	–	4.5
1970	–	4.9	−4.9	–	4.9	–	5.5	−5.5	–	5.5
1971	–	6.2	−6.2	–	6.2	–	6.4	−6.4	–	6.4
1972	–	7.6	−7.6	–	7.6	–	7.0	−7.0	–	7.0
1973	–	9.0	−9.0	–	9.0	–	7.1	−7.1	–	7.1
1974	–	10.8	−10.8	–	10.8	–	7.1	−7.1	–	7.1
1975	–	12.8	−12.8	–	12.8	–	7.5	−7.5	–	7.5
1976	–	15.0	−15.0	–	15.0	–	7.6	−7.6	–	7.6
1977	–	17.2	−17.2	–	17.2	–	7.9	−7.9	–	7.9
1978	–	19.7	−19.7	–	19.7	–	8.1	−8.1	–	8.1
1979	–	22.4	−22.4	–	22.4	–	8.1	−8.1	–	8.1
1980	–	25.4	−25.4	–	25.4	–	8.2	−8.2	–	8.2
1981	–	28.6	−28.6	–	28.6	–	8.0	−8.0	–	8.0
1982	–	32.4	−32.4	–	32.4	–	8.7	−8.7	–	8.7
1983	–	35.6	−35.6	–	35.6	–	8.8	−8.8	–	8.8
1984	–	38.8	−38.8	–	38.8	–	8.8	−8.8	–	8.8
1985	–	42.0	−42.0	–	42.0	–	8.8	−8.8	–	8.8
1986	–	45.1	−45.1	–	45.1	–	8.8	−8.8	–	8.8

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts*, annual, cat. 13-214.

Pour assurer le renouveau économique

Le plan financier

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

le 10 février 1988

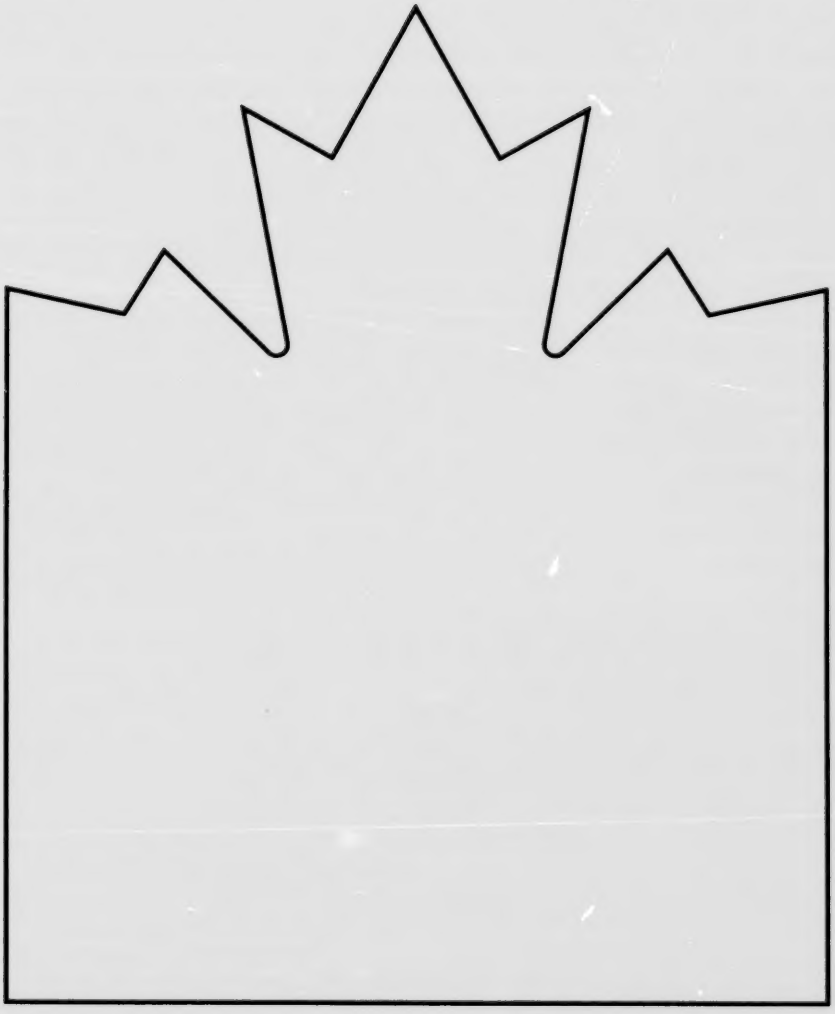
Canada

Pour assurer le renouveau économique

Le plan financier

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

le 10 février 1988



Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

Le plan financier présenté avec le budget et exposé dans ce document consolide les progrès réalisés depuis 1984 dans la correction du déséquilibre financier fédéral. La réalisation de ce progrès constitue un objectif central du *Programme de renouveau économique* de novembre 1984. Elle était considérée comme un préalable essentiel à l'établissement d'un cadre propice à une saine croissance économique – une croissance qui produirait des emplois à temps plein et utiles, et conduirait à une amélioration soutenue du niveau de vie de tous les Canadiens. Depuis cette date, nous avons enregistré un bilan impressionnant, tant sur le plan des progrès financiers accomplis que, plus fondamentalement, au niveau de la vigueur et de l'adaptabilité de l'économie canadienne.

Lorsque notre gouvernement est entré en fonction, à l'automne de 1984, la dégradation de la situation financière était devenue alarmante. En grande partie sous l'effet d'une hausse rapide des dépenses, la dette publique croissait presque trois fois plus vite que l'économie. L'avenir économique du pays était compromis. La reprise économique enregistrée depuis la récession de 1981-1982 était déséquilibrée entre les régions et les secteurs, et soulevait une grande incertitude quant à la possibilité de la soutenir. Le taux de chômage se situait dans les deux chiffres. Les problèmes de l'économie canadienne devaient être réglés. Ils exigeaient un plan d'action global et dynamique, permettant à la fois de s'attaquer aux problèmes financiers et économiques de l'heure et d'offrir un programme d'orientation de la politique publique jusqu'à la fin de la décennie.

Conscients de la nécessité de redresser les finances de la nation, nous avons mis en place une stratégie financière à moyen terme visant à maîtriser la croissance rapide de la dette publique. Cela exigeait des mesures permettant de réduire la croissance des dépenses, de mettre fin à la dégradation des recettes fiscales et d'assurer une résorption constante du déficit.

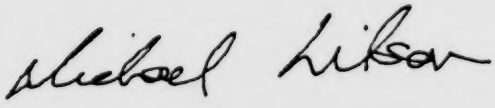
Tels étaient les grands objectifs de notre plan de remise en ordre des finances nationales. De nombreuses réalisations ont été obtenues. Le déficit a été réduit de $9 milliards par rapport au sommet de $38.3 milliards atteint en 1984-85. La hausse annuelle moyenne des dépenses de programmes a été ramenée de 13.9 pour cent au cours des quatre exercices terminés en 1984-85 à seulement 3.3 pour cent au cours des cinq exercices suivants – soit au-dessous du taux moyen d'inflation. Le rendement du régime des recettes a été stabilisé et est maintenant comparable aux niveaux qui existaient en moyenne au cours des années 70. Les mesures que nous avons prises permettront de continuer à réduire le déficit même au cours de la prochaine décennie. Notre objectif central de stabilisation de la dette publique par rapport à la taille de l'économie est à notre portée. Le taux de croissance de la dette publique diminue, passant de 23.5 pour cent par année au cours des quatre

ans terminés en 1984-85 à moins de 9 pour cent en 1989-90. En proportion de l'économie, la dette publique nette se stabilisera en 1990-91, puis baissera en 1991-92 et 1992-93, selon la projection, soit la première baisse du genre depuis 1974-75.

Il était cependant reconnu dans le *Programme* que, pour assurer un cadre propice à une croissance soutenue à moyen terme, une correction financière n'était pas suffisante. Le gouvernement avait élevé au fil des ans des obstacles à la croissance économique qui risquaient d'empêcher l'économie canadienne de réaliser tout son potentiel. Le *Programme* exposait une stratégie visant à revitaliser de manière permanente l'économie canadienne en favorisant l'esprit d'entreprise et la prise de risques ainsi qu'en donnant à l'État un rôle qui entrave moins la croissance.

Pour réaliser cette stratégie, le gouvernement a entrepris un programme d'initiatives structurelles comprenant une réforme fiscale, une refonte de la réglementation dans les secteurs des transports, de l'énergie et de la finance, la privatisation de sociétés d'État, une nouvelle stratégie à l'égard de la science et de la technologie, une nouvelle orientation du développement régional et l'accord de libre-échange avec les États-Unis. Ce sont là des initiatives pour le présent et pour l'avenir. Elles nous donneront une économie plus dynamique et plus concurrentielle, caractérisée par une croissance plus vigoureuse de la productivité, des revenus réels plus élevés et un nombre accru d'emplois.

Prises dans leur ensemble, les initiatives du *Programme de renouveau économique* sont essentielles au Canada s'il veut être en mesure d'exploiter les possibilités des années 90. Par un respect constant des principes de correction financière et d'amélioration structurelle qui ont été énoncés, l'économie sera prête à relever les défis qui l'attendent, d'une manière qui procurera des avantages maximaux à tous les Canadiens.



L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Table des matières

1. Introduction 1

2. Aperçu de la stratégie financière du gouvernement 3

3. Projections financières à court terme: 1987-88 à 1989-90 13

4. Gestion des dépenses publiques 19

5. Structure des recettes publiques 29

6. Projections financières à moyen-terme: respect des principes financiers 39

Annexes

Introduction et Aperçu 49

1. Projections financières selon les comptes nationaux 51

2. Situation budgétaire et dette nette de l'ensemble du secteur public 61

3. Comparaisons internationales des déficits, de la dette et des paiements d'intérêt 67

4. Soldes budgétaires primaires et soldes structurels 79

5. Sensibilité de la situation financière du gouvernement aux variations des hypothèses économiques 83

Tableaux de référence financiers 87

Liste des tableaux

3.1 Projections économiques 14

3.2 État sommaire des opérations 16

3.3 Évolution du déficit depuis le Livre blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale 17

4.1 Dépenses budgétaires: 1984-85 à 1989-90 20

4.2 Dépenses budgétaires par grand programme 24

4.3 Changements des prévisions de dépenses budgétaires depuis le Livre blanc sur la réforme fiscale de juin 1987 26

5.1 Variation des recettes budgétaires: 1984-85 à 1989-90 32

5.2 Projection des recettes budgétaires 34

5.3 Variations des recettes budgétaires depuis le Livre blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale 37

6.1 Principaux indicateurs financiers à moyen terme 41

Liste des graphiques

2.1 Dépenses, recettes et déficit budgétaires 5

2.2 Croissance de la dette publique nette 6

2.3 Déficit budgétaire dans les années 80 7

2.4 Croissance nominale et réelle des dépenses de programmes 8

2.5 Produit intérieur brut et dette publique nette 12

5.1 Rendement des recettes: recettes budgétaires 31

6.1 Les principes de planification financière: produit intérieur brut et dette publique nette 42

6.2 Les principes de planification financière: le déficit 43

6.3 Les principes de planification financière: les besoins financiers 44

6.4 Les principes de planification financière: dépenses, recettes et déficit par rapport au PIB, 1984-85 et 1992-93; contribution à la réduction du déficit par rapport au PIB, 1984-85 à 1992-93 45

1. Introduction

Ce document présente le plan financier quinquennal du gouvernement dans le contexte de son programme global de renouveau économique. La stratégie financière mise en place à l'automne de 1984 reposait sur le besoin crucial de porter un coup d'arrêt à la croissance de la dette publique par rapport à la taille de l'économie à moyen terme. Le déficit élevé et croissant qui avait conduit à un gonflement rapide de la dette publique pendant la première moitié de la décennie était attribuable en bonne partie à une augmentation excessive des dépenses – à la fois des dépenses de programmes et le service de la dette publique – quoique l'érosion des assiettes fiscales ait également contribué. Aussi la stratégie financière était-elle fondée sur une réduction continuelle du déficit principalement au moyen de compressions des dépenses, bien que, étant donné l'ampleur du problème, la nécessité d'accroître les recettes afin de stabiliser la situation financière ait également été reconnue.

Le deuxième chapitre évoque la détérioration de la situation financière pendant la première moitié des années 80 et le gonflement inquiétant de la dette publique attribuable à des déficits record pendant cette période. Il décrit ensuite les résultats des cinq exercices se terminant en 1989-90. Ces résultats représentent un remarquable bilan de réalisations.

Le troisième chapitre examine la situation budgétaire du gouvernement à court terme, soit jusqu'en 1989-90. L'amélioration de la situation économique, combinée à des mesures financières instaurées dans ce budget et dans les précédents, ont permis d'introduire de nouvelles initiatives hautement prioritaires pendant cette période, tout en respectant le profil de déficit exposé dans le Livre blanc sur la réforme fiscale de juin dernier.

Le quatrième chapitre expose la façon dont le gouvernement conçoit les restrictions de dépenses. Un objectif fondamental de la stratégie financière consistait à inverser le mouvement à la hausse des dépenses publiques par rapport à la taille de l'économie. Les mesures prises ont permis d'enregistrer d'importants progrès dans ce sens. Par rapport à l'économie, les dépenses ont baissé considérablement et devraient continuer de diminuer. La restriction des dépenses a constitué la principale source de réduction du déficit et a également joué un important rôle en donnant au gouvernement la possibilité d'entreprendre des initiatives économiques et sociales hautement prioritaires.

Le cinquième chapitre étudie l'évolution des recettes budgétaires. Depuis le milieu des années 70, le système des recettes fédérales manifestait d'importants problèmes de structure et de rendement. La nécessité de régler ces problèmes du double point de vue de l'efficience économique et de la résorption du déficit, était

devenue urgente en 1984. Depuis cette époque, des changements ont été apportés à chacun des grands éléments du système de recettes, stabilisant ainsi son rendement global à un niveau comparable aux niveaux moyens enregistrés dans les années 70. Même si des mesures ont été prises pour procurer des recettes, la vive croissance économique depuis trois ans a été de loin le principal facteur de croissance des recettes.

Le sixième chapitre décrit les progrès réalisés à la lumière des principes financiers à moyen terme. La réalisation du principe essentiel consistant à réduire la croissance de la dette publique nette à un niveau ne dépassant pas celui de l'économie est maintenant de toute évidence à notre portée. L'augmentation de la dette continue de ralentir par rapport à celle du produit intérieur brut (PIB) et, en 1991-92 selon la projection, le ratio dette/PIB diminuera pour la première fois depuis 1974-75. On prévoit à moyen terme une amélioration sensible et continuelle de tous les autres grands indicateurs financiers. Des restrictions permanentes de dépenses permettront de ramener les dépenses de programmes, en proportion de l'économie canadienne, à leurs plus faibles niveaux depuis la fin des années 60. Un rendement stable du système de recettes, combiné à une diminution des dépenses relatives, met en place, au cours des années 90, une structure financière qui permettra de faire baisser continuellement le déficit par rapport à la taille de l'économie à des niveaux qui n'ont pas été enregistrés depuis le milieu des années 70. Plus de 80 pour cent de cette diminution d'ici 1992-93 est attribuable aux compressions de dépenses en pourcentage du PIB.

Ce document comprend aussi plusieurs annexes. Les deux premières fournissent des renseignements financiers selon les comptes nationaux – d'abord pour le gouvernement fédéral, puis pour l'ensemble des administrations publiques au Canada. L'annexe 3 offre une comparaison des dépenses, des recettes et des déficits entre les principaux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'annexe 4 est consacrée à un examen de l'évolution des indicateurs analytiques des progrès financiers du gouvernement fédéral, en mettant l'accent sur les soldes budgétaires primaires et les soldes structurels du gouvernement. L'annexe 5 présente une analyse de la sensibilité du déficit, des dépenses et des recettes à des variations des principaux paramètres économiques. Plusieurs tableaux de référence financiers figurent à la fin du document.

2. Aperçu de la stratégie financière du gouvernement

Nécessité d'une correction financière

Lorsque le gouvernement est entré en fonction en 1984, la situation financière se détériorait rapidement. Les dépenses progressaient nettement plus vite que l'économie, tandis que l'augmentation des recettes était toujours plus lente. Le déficit budgétaire avait atteint des niveaux record et devait continuer d'augmenter. La croissance de la dette publique avait atteint des proportions alarmantes, s'élevant à plus de 20 pour cent par an. En l'absence de mesures, cette situation financière menaçait les perspectives d'expansion soutenue de l'économie, de création d'emplois, ainsi que le niveau de vie futur des Canadiens.

Les arguments en faveur d'une correction du déséquilibre financier étaient péremptoires. Faute de mesures visant à arrêter la détérioration de la situation financière, la dette publique aurait continué de croître plus vite que l'économie. La perte de confiance qui en serait résultée dans l'économie du pays et l'intensification des attentes inflationnistes auraient poussé les taux d'intérêt à la hausse, découragé davantage les investissements privés, freiné la croissance de la capacité productive de l'économie et porté un coup d'arrêt à l'expansion économique.

Les situations financière et économique menaçaient de s'alimenter d'elles-mêmes. L'augmentation des taux d'intérêt et le ralentissement de la croissance économique aggravaient le déficit, aussi bien directement à cause de la hausse du service de la dette publique qu'indirectement en raison des effets d'une croissance économique moins forte sur les recettes, de même que sur les dépenses sensibles à la conjoncture. Ce processus accroît la dette et le service de la dette publique, d'où une nouvelle baisse de confiance et un nouvel assombrissement des perspectives de croissance économique.

Avec le temps, une croissance rapide de la dette publique laisse également la situation financière de l'État fortement exposée aux variations des taux d'intérêt et limite gravement la marge de manoeuvre du gouvernement, à mesure que les frais de service d'une dette plus élevée représentent une proportion croissante des dépenses totales. L'encours de la dette entraîne en soi d'importants paiements d'intérêt chaque année et son augmentation, sous l'effet de déficits persistants, accroît davantage ces paiements. Par exemple, cette année le service de la dette publique dépassera les $29 milliards – une somme équivalant au déficit – soit près de 25 pour cent du total des dépenses fédérales. Dans cette situation, le gonflement du service de la dette publique réduit les ressources disponibles pour des affectations plus productives à des programmes, et nécessite des réductions des dépenses de programmes ou des augmentations de recettes uniquement pour empêcher la croissance des frais d'intérêt d'augmenter encore le déficit.

Des mesures financières discrétionnaires étaient extrêmement urgentes afin de briser le cercle vicieux constitué par l'augmentation de la dette, le ralentissement de la croissance, l'élévation des taux d'intérêt, la montée du déficit et une nouvelle hausse de la dette. Ce n'était qu'en redressant la situation financière que l'économie pourrait obtenir une croissance soutenue.

Mise en oeuvre de la stratégie financière

La hausse marquée du déficit au début des années 80 était principalement attribuable à une vive augmentation des dépenses (graphique 2.1), quoique les diminutions de recettes fiscales aient aussi joué un rôle. Entre 1981-82 et 1984-85, le déficit, en proportion du PIB, a plus que doublé, passant de 4.2 pour cent à 8.6 pour cent. Les dépenses, en hausse de 3.5 points du PIB pendant cette période, représentaient la majeure partie de l'élévation du déficit. Cette hausse des dépenses était en grande partie attribuable directement aux dépenses accrues de programmes, mais elle provenait aussi d'une montée rapide des frais de service de la dette publique. La diminution des recettes, passées de près de 17 pour cent du PIB en 1981-82 à moins de 16 pour cent en 1984-85, baisse qui était imputable à la fois à la faiblesse conjoncturelle de l'économie et aux problèmes structurels du régime fiscal, a elle aussi contribué à l'élargissement du déficit. Les dépenses et les recettes évoluant en sens contraire par rapport à la taille de l'économie, le déficit a enregistré une augmentation rapide.

La stratégie mise au point afin de combler l'écart entre les dépenses et les recettes reposait sur la nécessité de freiner la croissance de la dette publique pour la ramener à celle de l'économie à moyen terme. Il fallait pour cela réduire continuellement le déficit; une croissance soutenue de l'économie était essentielle, sans être suffisante à une correction du problème financier du Canada. Des mesures financières devaient être prises pour mettre fin à la détérioration des dépenses et des recettes.

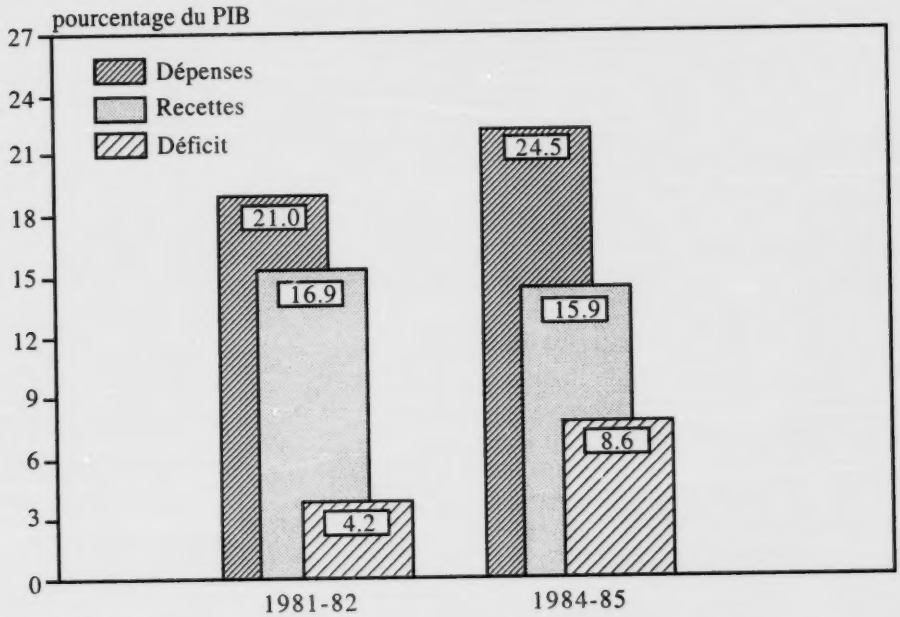
Le plan financier: 1984-85 à 1989-90

Les mesures prises afin de réduire le déficit depuis l'automne de 1984 ont permis une amélioration appréciable de la situation financière. Avec le plan financier présenté dans ce budget, le gouvernement établit un solide plan quinquennal comportant d'importantes mesures de réduction du déficit et de maîtrise de la dette publique, une perspective financière qui contraste fortement avec les résultats des quatre années précédentes:

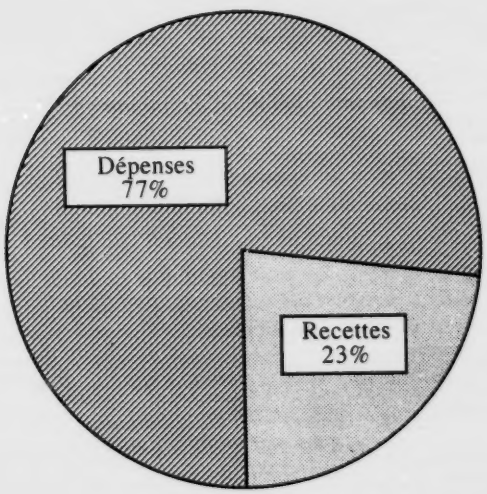
- La croissance de la dette publique, qui s'établissait à 23.5 pour cent en moyenne par an au cours des quatre exercices terminés en 1984-85, sera ramenée à un taux moyen de 12 pour cent au cours des cinq exercices prenant fin en 1989-90; en 1989-90, l'augmentation de la dette publique sera inférieure à 9 pour cent (graphique 2.2).

Graphique 2.1

Dépenses, recettes et déficit budgétaires par rapport au PIB 1981-82 et 1984-85

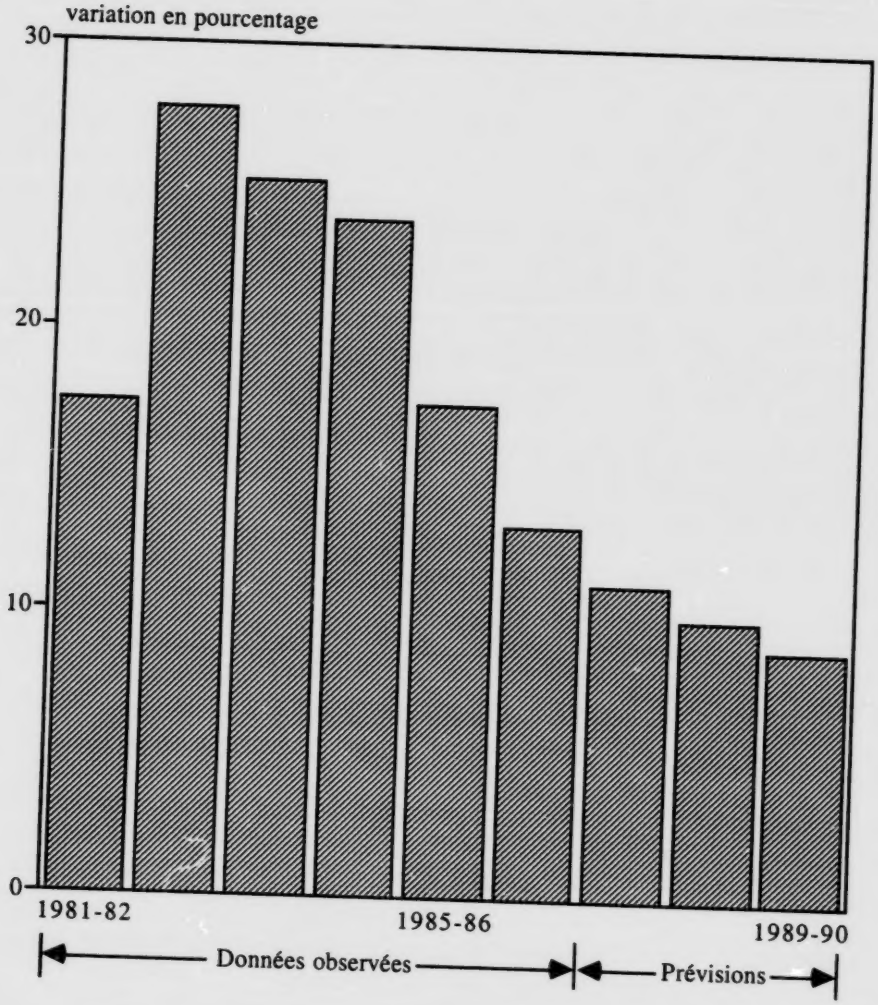


Contribution à la croissance du déficit par rapport au PIB de 1981-82 à 1984-85



Graphique 2.2

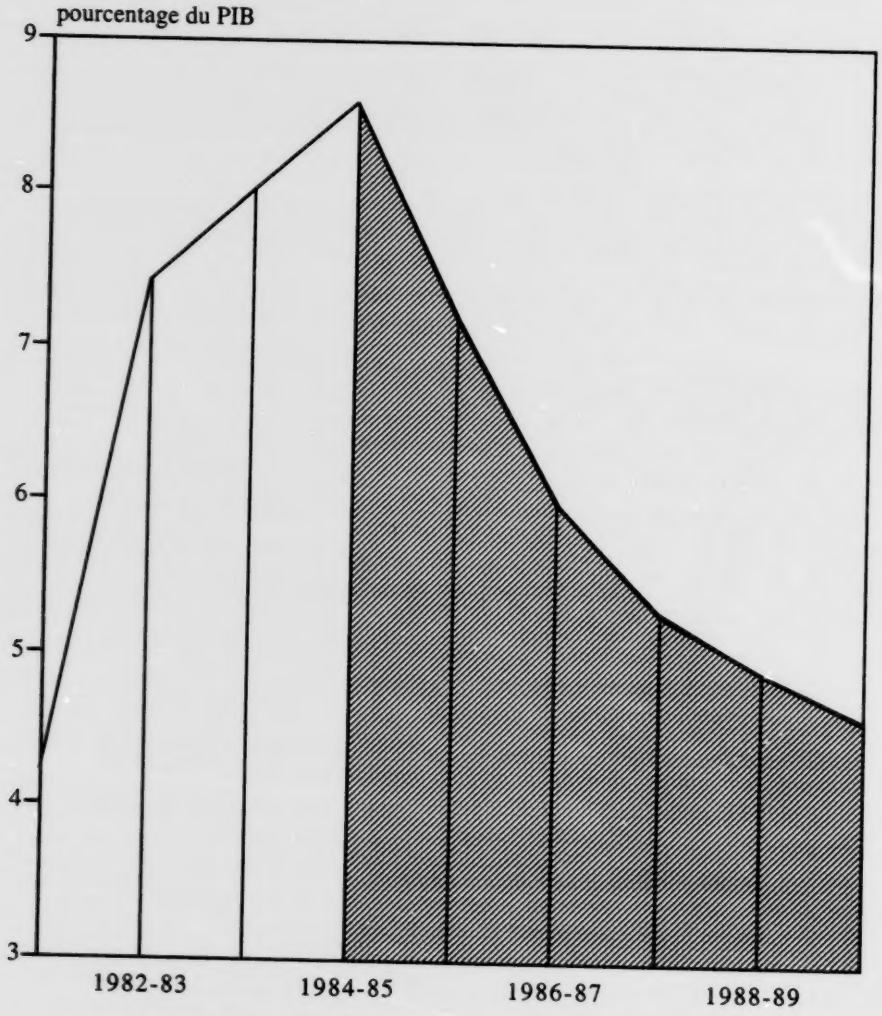
Croissance de la dette publique nette



- Au cours des quatre exercices terminés en 1984-85, le déficit avait augmenté régulièrement pour passer de $14.9 à $38.3 milliards; par rapport à la taille de l'économie, le déficit avait plus que doublé pendant cette période, passant de 4.2 pour cent du PIB en 1981-82 à 8.6 pour cent en 1984-85 (graphique 2.3). Par contre, en 1989-90, le déficit budgétaire aura été réduit pour la cinquième année consécutive, baissant à $28.6 milliards ou 4.6 pour cent du PIB. Par rapport à la taille de l'économie, le déficit aura été diminué de 47 pour cent au cours de ces cinq années.

Graphique 2.3

Le déficit budgétaire dans les années 80

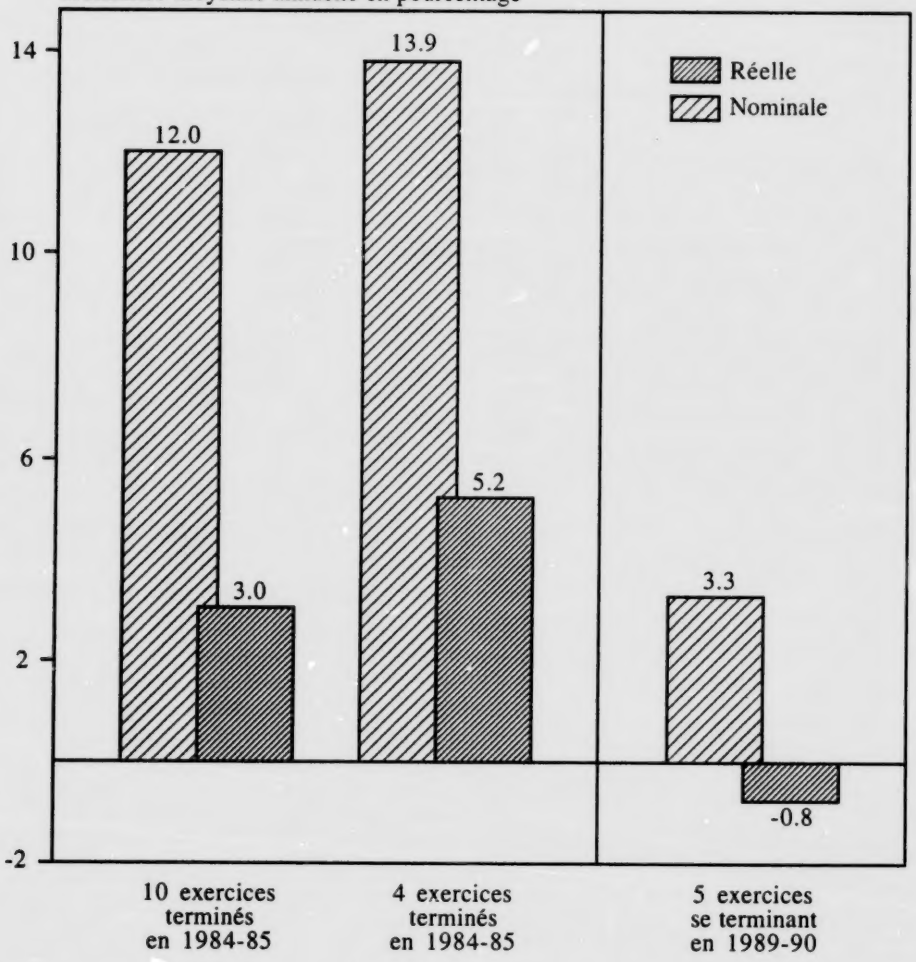


- Les dépenses ont été restreintes de façon constante depuis l'automne de 1984. Après avoir augmenté de 14 pour cent en moyenne par an au cours des quatre exercices terminés en 1984-85, les dépenses de programmes auront été ramenées à une croissance moyenne de 3.3 pour cent par an pendant les cinq exercices prenant fin en 1989-90 (graphique 2.4). Si l'on tient compte de l'inflation, les dépenses réelles de programmes enregistreront une diminution annuelle moyenne de 0.8 pour cent pendant cette période. À titre de comparaison, les dépenses réelles de programmes avaient augmenté en moyenne de 5.2 pour cent par an durant les quatre exercices terminés en 1984-85. Grâce à ces restrictions, les dépenses de programmes ont diminué régulièrement par rapport à l'économie, passant de 19.5 pour cent du PIB en 1984-85 à un niveau projeté de 16.3 pour cent en 1989-90.

Graphique 2.4

Croissance nominale et réelle des dépenses de programmes

croissance moyenne annuelle en pourcentage



- Après s'être replié pendant la majeure partie de la période de 1981-82 à 1984-85, le rapport entre les recettes et le PIB a été ramené à des niveaux plus comparables à ceux qui étaient enregistrés en moyenne pendant les années 70. Après 1988-89, ce rapport devrait se stabiliser à un niveau légèrement inférieur à 17 pour cent, bien au-dessous du sommet atteint au milieu des années 70.

- Sous l'impulsion de ces mesures, les recettes comme les dépenses ont contribué à la réduction du déficit, celle-ci étant attribuable en majeure partie à la compression des dépenses de programmes. Par rapport à la taille de l'économie, la baisse des dépenses totales représentera près de 75 pour cent de la réduction du déficit de 1984-85 à 1989-90, tandis que l'augmentation des recettes y contribuera pour environ 25 pour cent.

L'avenir: maintien des progrès économiques

L'amélioration de la situation financière depuis 1984-85 et la perspective d'un redressement constant jusqu'au début de la prochaine décennie ont contribué à la vigoureuse performance de l'économie canadienne pendant cette période.

L'amélioration de la confiance des investisseurs, la baisse des taux d'intérêt et la diminution des attentes inflationnistes ont toutes été imputables en partie à l'amélioration de la situation financière et ont aidé à instaurer un climat plus favorable à une expansion économique soutenue.

Cependant, à eux seuls, des correctifs financiers n'étaient pas suffisants pour assurer les perspectives de croissance de l'économie canadienne à moyen terme. Les initiatives structurelles exposées dans le *Programme de renouveau économique* étaient également nécessaires afin d'améliorer le cadre global d'expansion. Ces initiatives ont à la fois complété et appuyé la stratégie financière du gouvernement.

Les initiatives d'encadrement ont eu pour objectif l'élimination des obstacles à la croissance de l'économie, la promotion de l'expansion du secteur privé et l'amélioration de la compétitivité internationale du Canada. Le gouvernement a instauré à cette fin un certain nombre d'initiatives visant à améliorer le processus de réglementation – dans le secteur financier, le secteur des transports et celui de l'énergie. L'Accord sur l'énergie dans l'Ouest et l'Accord de l'Atlantique avaient pour objet de laisser jouer les forces du marché dans le secteur de l'énergie. Depuis l'automne de 1984, un certain nombre de sociétés d'État, qui n'étaient plus nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique publique, ont été vendues ou dissoutes, réduisant ainsi l'influence de l'État sur les activités du secteur privé. Des mesures ont été prises afin d'encourager les investissements internationaux par l'entremise d'Investissement Canada et l'expansion de la petite entreprise.

La signature de l'accord de libre-échange avec les États-Unis et la première phase de la réforme fiscale constituent des initiatives importantes qui conduiront à une économie plus efficiente et plus compétitive à moyen terme. Ces initiatives se

conjugueront pour permettre à l'industrie canadienne de rivaliser efficacement avec ses concurrents sur les marchés mondiaux jusqu'au début de la prochaine décennie.

La tenue vigoureuse de l'économie ainsi que les mesures prises dans ce budget et dans les budgets précédents ont fourni au gouvernement la marge de manoeuvre nécessaire pour prendre des initiatives sociales et économiques hautement prioritaires et pour réagir aux imprévus de l'évolution économique du Canada. Dans les cas où de nouvelles initiatives ont été mises en place, elles ont été adoptées d'une manière entièrement compatible avec les objectifs financiers de résorption du déficit et de maîtrise de la dette.

Une stratégie globale à l'égard de la science et de la technologie est en voie; celle-ci prévoit des fonds supplémentaires de $1.3 milliard sur cinq ans au titre d'initiatives nouvelles. Des fonds supplémentaires permettront de réaliser les objectifs du Livre blanc sur la défense. De nouveaux programmes ont également été institués pour permettre à toutes les régions du pays de bénéficier de façon plus équitable de l'expansion nationale. Parmi ceux-ci figurent la création de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, l'Office de diversification et de développement économiques de l'Ouest et l'Initiative fédérale de développement économique en Nord-Ontario. De même, de nouvelles initiatives seront prises au Québec pour traiter plus efficacement du développement des régions périphériques de cette province.

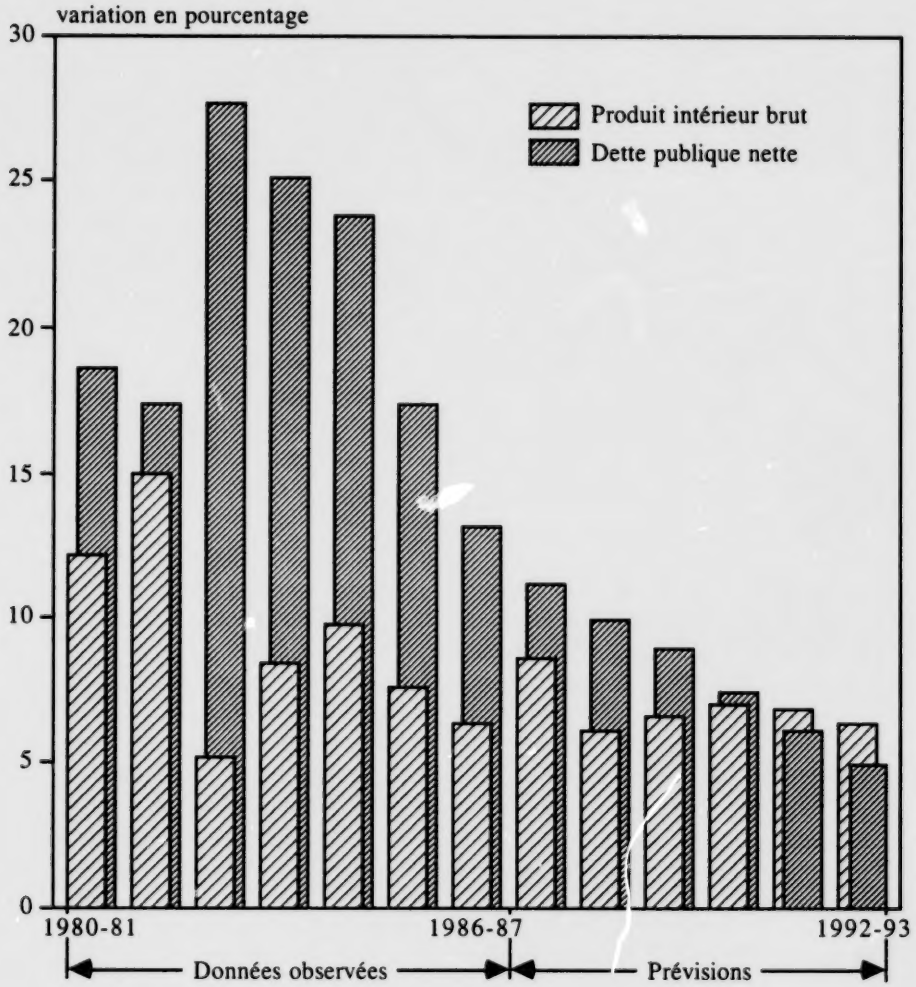
De nouvelles mesures ont aussi été prises afin de répondre aux besoins sociaux des Canadiens. Au nombre de celles-ci figurent l'amélioration des prestations et de programmes sociaux, comme les hausses du crédit d'impôt remboursable pour enfants, l'instauration du crédit remboursable au titre de la taxe de vente pour les familles à revenu faible et l'élargissement des allocations au conjoint. Plus récemment, le gouvernement a annoncé une nouvelle stratégie nationale en matière de garderies. Le programme national de services de garde favorisera l'égalité économique des femmes en abaissant les obstacles à la participation au marché du travail pour celles qui choisissent de travailler hors de leur foyer, ainsi qu'en offrant une aide supplémentaire au soin des enfants d'âge pré-scolaire pour celles qui choisissent de travailler à la maison.

Des mesures ont également été prises afin de compenser l'incidence de la baisse des prix mondiaux du pétrole et des céréales. Pour tenir compte des difficultés entraînées par les programmes de subvention des gouvernements américain et européens, l'appui aux producteurs canadiens de céréales, dont la plupart habitent l'Ouest canadien, a été sensiblement renforcé à la fois dans le cadre des programmes statutaires permanents et du Programme canadien spécial pour le grain. Des initiatives ont également été instituées afin d'atténuer les répercussions de l'effondrement des prix mondiaux du pétrole sur l'activité dans le secteur de l'énergie. Le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur de même que l'élimination de l'impôt sur les revenus pétroliers ont apporté un soutien au secteur de l'énergie pendant cette période difficile.

La structure des dépenses et des recettes qui est maintenant en place, soutient elle-même l'amélioration constante de la situation financière qui est projetée à moyen terme. Le cadre de dépenses assure que les dépenses de programmes diminueront en proportion de l'économie pendant la période de projection pour descendre à environ 15 pour cent du PIB en 1992-93 – niveau jamais atteint depuis les années 60. Les recettes devraient augmenter parallèlement à l'économie pendant cette période, pour demeurer relativement constantes par rapport au PIB. Tout comme le Livre blanc sur la réforme fiscale l'exposait en juin, le déficit n'accusera qu'une légère diminution, selon la projection, au cours des deux prochains exercices, en grande partie en raison des effets durables des faibles prix mondiaux du pétrole et des céréales ainsi que de l'adaptation transitoire à la première étape de la réforme fiscale. Il baissera plus rapidement par la suite, selon la projection, pour passer sous les $20 milliards d'ici 1992-93, soit 2.6 pour cent du PIB – niveau atteint pour la dernière fois au milieu des années 70. L'objectif central de la stratégie financière – arrêter la croissance de la dette publique nette par rapport au PIB – est ainsi à notre portée pour les années 90. Le ratio dette/PIB devrait actuellement diminuer par la suite (graphique 2.5).

Graphique 2.5

Produit intérieur brut et dette publique nette



3. Projections financières à court terme: 1987-88 à 1989-90

Ce chapitre présente la situation budgétaire du gouvernement jusqu'à l'exercice 1989-90. Parti d'un sommet de $38.3 milliards en 1984-85, le déficit a subi des réductions annuelles appréciables jusqu'en 1987-88. La baisse du déficit au cours de cette période a été imputable à la fois à des initiatives financières et à la vigueur de l'activité économique. Dans le Livre blanc sur la réforme fiscale de juin 1987, on prévoyait que le rythme de résorption du déficit ralentirait temporairement au cours des deux prochains exercices, à cause de l'effet du fléchissement des prix du pétrole et des céréales, ainsi que de la transition aux régimes fiscaux réformés des particuliers et des sociétés. L'incidence continue des mesures prises dans ce budget et les précédents et la tenue vigoureuse de l'économie ont donné au gouvernement la possibilité d'adopter plusieurs nouvelles initiatives importantes visant à promouvoir les priorités de défense, ainsi que régionales, technologiques et sociales, et à accroître l'aide aux producteurs de céréales. En raison de ces initiatives et des mesures adoptées dans ce budget, les projections de déficit pour les exercices 1987-88 à 1989-90 restent inchangées par rapport à celles du Livre blanc de juin 1987.

La première section de ce chapitre décrit les principaux facteurs influant sur l'évolution projetée du déficit à court terme. La deuxième section offre une comparaison des projections actuelles avec celles qui accompagnaient le Livre blanc de juin 1987. Les dernières sections fournissent une perspective des opérations non budgétaires et des besoins financiers jusqu'en 1989-90 et présentent le pouvoir d'emprunt sollicité pour l'exercice 1988-89.

Facteurs influant sur le déficit

Dans le Livre blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale, on prévoyait un ralentissement du rythme de réduction du déficit à partir de 1988-89, par rapport à la baisse appréciable enregistrée les trois années précédentes. D'un niveau estimatif de $29.3 milliards en 1987-88, le déficit devait descendre à $28.9 milliards en 1988-89, selon la projection, et à $28.6 milliards en 1989-90, avant de recommencer à diminuer sensiblement une année sur l'autre.

Le rythme modéré de résorption du déficit au cours des deux prochains exercices reflète un certain nombre de facteurs, dont les effets transitoires de la première phase de la réforme fiscale et l'incidence continue du fléchissement des prix du pétrole et des céréales. La chute prononcée des prix mondiaux du pétrole et des céréales au début de 1986 s'est traduite par un important manque à gagner pour

l'économie canadienne. L'effet du fléchissement des prix du pétrole a entraîné une baisse du produit de l'impôt sur le revenu des sociétés. Même avec un raffermissement de ces prix, la perte de recettes ne sera pas récupérée à moyen terme, étant donné les importantes pertes reportables que les sociétés ont subies en 1986. Pour aider le secteur de l'énergie, l'impôt sur les revenus pétroliers a été éliminé à compter d'octobre 1986. En outre, le gouvernement a instauré le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à l'aménagement pour favoriser les investissements.

La chute marquée des cours céréaliers a entraîné un accroissement des paiements prévus par les divers programmes de stabilisation du revenu agricole. Une aide supplémentaire a aussi été offerte aux agriculteurs dans le cadre du Programme spécial canadien pour les grains.

Des efforts déployés pour compenser entièrement les influences continues des prix déprimés du pétrole et des céréales jusqu'à la fin de la décennie, que ce soit par de fortes compressions de dépenses ou d'importantes augmentations de recettes, ont été jugés plus perturbateurs pour la croissance économique qu'un rythme un peu moins rapide de résorption du déficit.

En 1987, la croissance de la production et de l'emploi a été sensiblement plus vigoureuse que prévu. On s'attend à ce qu'elle atteigne près de 4 pour cent (tableau 3.1), ce qui placerait le Canada en tête des principaux pays industrialisés

Tableau 3.1

Projections économiques

	1987	1988	1989
	(variation en pourcentage, sauf indication contraire)		
Produit intérieur brut			
Valeur	8.4	6.2	6.6
Prix	4.4	3.3	3.4
Volume	3.8	2.8	3.0
Indice des prix à la consommation	4.4	4.0	3.9
Population active	2.0	2.1	1.8
Emploi	2.8	2.8	2.0
Taux de chômage (niveau en pourcentage)	8.9	8.3	8.1
Revenu des particuliers	6.9	6.8	5.5
Bénéfices des sociétés	25.6	4.8	12.8
Taux des effets commerciaux à 90 jours (niveau en pourcentage)	8.4	8.6	7.8

Remarque: Pour plus de détails, voir *Perspectives économiques du Canada: Vers les années 90*.

pour la seconde année consécutive. L'emploi a progressé de 2.8 pour cent en 1987, et le taux de chômage, à 8.9 pour cent en moyenne sur l'année, est tombé à 8.1 pour cent en fin d'année.

On s'attend à ce qu'en 1988 la croissance ralentisse à un peu moins de 3 pour cent et l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation, ralentisse par rapport au niveau enregistré en 1987. La légère décélération de l'expansion prévue pour 1988 devrait maintenir le taux de chômage aux environs de son niveau actuel, quoique de beaucoup inférieur à sa moyenne de 1987. Le revenu des particuliers devrait augmenter de 6.8 pour cent en 1988 et de 5.5 pour cent en 1989. Après avoir progressé de plus de 25 pour cent en 1987, les bénéfices des sociétés devraient afficher une croissance moins forte en 1988, avant de se redresser en 1989. Les taux d'intérêt à court terme se sont établis à 8.4 pour cent en moyenne en 1987, terminant l'année à 8.7 pour cent. Ils devraient diminuer légèrement sur l'ensemble de la période de prévision.

Malgré un certain ralentissement de la croissance économique prévu en 1988, le fait que le PIB ait été plus élevé que prévu en 1987 exercera un effet favorable sur la situation financière tant en 1987-88 qu'à court terme. Un PIB plus élevé s'est traduit par une hausse des recettes budgétaires et, joint à l'amélioration de la situation du marché du travail, a freiné le gonflement des dépenses de programmes.

L'amélioration de la situation financière permise par une économie vigoureuse et les effets des mesures financières adoptées dans ce budget et dans les budgets antérieurs, ont fourni au gouvernement la possibilité de prendre de nouvelles initiatives dans des domaines hautement prioritaires. Parmi ces initiatives figurent l'aide versée aux agriculteurs dans le cadre du deuxième Programme spécial canadien pour les grains, l'aide fournie au secteur de l'énergie grâce au soutien permanent qu'assure le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à l'aménagement, les nouveaux programmes de développement régional pour le Canada Atlantique, le Nord de l'Ontario et l'Ouest canadien, une hausse des crédits consacrés aux sciences et à la technologie, l'instauration d'un programme national de garderies et un accroissement des crédits destinés à la défense.

Compte tenu des incidences de la croissance économique plus vigoureuse, de la mise en oeuvre de nouvelles politiques hautement prioritaires et des mesures prévues dans le présent budget, l'évolution du déficit reste inchangée par rapport à la projection du Livre blanc sur la réforme fiscale de juin. On estime toujours le déficit de 1987-88 à $29.3 milliards. Pour 1988-89 et 1989-90, le déficit devrait s'élever à $28.9 milliards et à $28.6 milliards respectivement (tableau 3.2).

Tableau 3.2

État sommaire des opérations

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[2]
	(en milliards de dollars, sauf indication contraire)		
Opérations budgétaires			
Dépenses budgétaires			
Dépenses de programmes	96.1	100.2	101.9
Service de la dette publique	29.2	32.1	33.0
Total des dépenses	125.3	132.3	134.9
Recettes budgétaires	96.1	103.3	106.3
Déficit	29.3	28.9	28.6
En pourcentage du PIB	5.3	4.9	4.6
Opérations non budgétaires			
Prêts, dotations en capital et avances	0.5	−0.3	0.0
Comptes à des fins déterminées	6.6	7.3	8.6
Autres opérations	1.2	−0.4	1.2
Source nette de fonds	8.4	6.6	9.9
Besoins financiers[3]	20.9	22.3	18.7
En pourcentage du PIB	3.8	3.8	3.0
Dette publique nette	293.4	322.3	350.9
En pourcentage du PIB	53.1	54.9	56.1

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

[1] Estimations.
[2] Prévisions.
[3] Compte non tenu des opérations de change.

Changements intervenus depuis le Livre blanc de juin 1987

Bien que l'évolution du déficit soit inchangée par rapport au Livre blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale pour la période de 1987-88 à 1989-90, des modifications importantes touchent ses principaux éléments. Une croissance économique plus vive que prévu en 1987 a permis d'accroître les rentrées d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. L'expansion du PIB projetée pour 1988 est maintenant un peu plus faible que prévu en juin, mais la vigueur de l'activité économique en 1987 traduira des niveaux plus élevés de production et des revenus tant en 1988 qu'en 1989. Aussi a-t-on révisé en hausse le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers ainsi que des sociétés pour les deux exercices 1988-89 et 1989-90.

Tableau 3.3

Évolution du déficit depuis le Livre blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale

	1987-88	1988-89	1989-90
	(en milliards de dollars)		
Déficit selon le Livre blanc de juin	29.3	28.9	28.6
Effets des changements sur le déficit			
Recettes budgétaires	– 1.2	– 3.1	– 1.9
Dépenses de programmes	0.4	1.1	0.5
Service de la dette publique	0.7	2.0	1.4
Effet net sur le déficit	0.0	0.0	0.0
Déficit selon le budget de février 1988	29.3	28.9	28.6

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

La hausse des dépenses de programmes de 1987-88 est due en grande partie à l'effet du Programme spécial canadien pour les grains de $1.1 milliard, qui a été annoncé en décembre 1987. Sur cette somme, $800 millions doivent être versés aux agriculteurs en 1987-88 et le reste en 1988-89. De nouvelles initiatives prises dans des domaines hautement prioritaires, comme les garderies, la hausse des crédits consacrés au développement régional, aux sciences et à la technologie ainsi qu'à la défense, influent aussi sur les dépenses de programmes. L'effet de ces initiatives est partiellement compensé par des dépenses moins élevées que prévu au titre des prestations d'assurance-chômage, grâce à des perspectives plus favorables sur le marché du travail. Le service de la dette publique est en hausse pendant toute la période de prévision en raison de la révision à la hausse des perspectives de taux d'intérêt par rapport au Livre blanc de juin.

Influences sur les besoins financiers

Les besoins financiers nets du gouvernement reflètent non seulement les recettes et les dépenses budgétaires, mais aussi les opérations non budgétaires. Ces dernières comprennent les prêts, dotations en capital et avances, les comptes à des fins déterminées et les autres opérations. Les opérations non budgétaires se traduisent normalement pour l'État par une source nette de financement, ce qui réduit les besoins d'emprunt du gouvernement sur les marchés financiers. Cependant, les fonds nets fournis par les opérations non budgétaires accusent de fortes fluctuations d'une année à l'autre.

Le principe fondamental de classement des opérations entre le budgétaire et le non budgétaire est que celles qui modifient l'endettement net de l'État sont considérées

comme budgétaires, tandis que les opérations entraînant l'acquisition d'avoirs financiers ou la création d'obligations compensatoires sont non budgétaires. Ces dernières comprennent les prêts aux sociétés d'État et à des tiers. De plus, le gouvernement tient un certain nombre de comptes à des fins déterminées qui sont administrés pour le compte de tiers, par exemple les comptes de pensions des fonctionnaires fédéraux. Les autres opérations non budgétaires comprennent les redressements comptables nécessaires à la conversion à la méthode de caisse de certaines opérations budgétaires inscrites en comptabilité d'exercice. Elles incluent les comptes d'intérêt, les comptes créditeurs, les fonds en transit et les chèques en circulation.

Comme l'indique le tableau 3.2, les fonds produits par les opérations non budgétaires devraient s'élever à $8.4 milliards en 1987-88 et passer à $9.9 milliards en 1989-90. Les comptes à des fins déterminées devraient continuer de constituer la principale source de ces fonds. La baisse de la source constituée par les autres opérations en 1988-89 est en grande partie due à l'échéance de l'émission de 1981 d'Obligations d'épargne du Canada et à l'encaissement correspondant des intérêts courus.

Avec un déficit de $29.3 milliards et des ressources nettes de $8.4 milliards dégagées par les opérations non budgétaires, les besoins de financement, compte non tenu des opérations de change, sont évalués à $20.9 milliards pour 1987-88. Les ressources moindres dégagées par les opérations non budgétaires expliquent l'augmentation des besoins financiers, qui passeront à $22.3 milliards en 1988-89. Selon la prévision, les besoins financiers seront réduits à $18.7 milliards en 1989-90. En pourcentage du PIB, les besoins de financement devraient atteindre 3.0 pour cent en 1989-90, ce qui représente une baisse de 3.7 points depuis 1984-85.

Besoins financiers et pouvoir d'emprunt

Le pouvoir d'emprunt sollicité au Parlement pour un exercice donné est toujours lié aux besoins financiers prévus pour l'exercice en question. Le volume effectif des emprunts dépend des opérations de change, qu'il est impossible de prévoir de manière précise.

Pour 1988-89, le gouvernement sollicitera le pouvoir d'emprunter $25.3 milliards, comparativement à des besoins financiers prévus de $22.3 milliards, compte non tenu des opérations de change. Il disposera ainsi d'une marge de $3 milliards, en cas d'éventualités, pour gérer les réserves de change.

4. Gestion des dépenses publiques

Aperçu

À la fin des années 70 et au début de la décennie 80, la hausse rapide des dépenses fédérales était le principal facteur d'augmentation du déficit. Cette hausse était due à des initiatives discrétionnaires, comme l'augmentation des subventions dans le secteur de l'énergie, ainsi que des facteurs non discrétionnaires liés aux effets de la récession de 1981-82 sur des dépenses sensibles à la conjoncture. L'augmentation des déficits pendant cette période a entraîné un gonflement de la dette publique, qui a produit une augmentation marquée des frais d'intérêt et a laissé la situation financière très exposée à des hausses des taux d'intérêt. Aussi le service de la dette publique a-t-il continué d'augmenter après la récession, à cause de l'interaction entre les niveaux plus élevés de la dette et les taux d'intérêt. Dans l'ensemble, les dépenses budgétaires exprimées en pourcentage du PIB sont ainsi passées de 19.3 pour cent en 1979-80 à 24.5 pour cent en 1984-85.

La stratégie de gestion des dépenses du gouvernement visait deux objectifs. En premier lieu, il était indispensable de reprendre en main les dépenses et de réduire sensiblement les dépenses de programmes en proportion du PIB. Cela était crucial pour le redressement des finances publiques ainsi que le renversement des effets nuisibles produits par la persistance de déficits élevés et d'une dette croissante sur la confiance et la croissance économique. Le deuxième objectif consistait à dégager la marge de manoeuvre nécessaire au gouvernement pour lui permettre de prendre de nouvelles initiatives afin de soutenir plus efficacement l'expansion économique et de mieux répondre aux besoins sociaux des Canadiens.

Depuis novembre 1984, le gouvernement a pris des mesures financières qui, jointes à une croissance économique soutenue et aux mesures de ce budget, ont produit un effet spectaculaire sur le freinage des dépenses fédérales. Après avoir augmenté de près de 14 pour cent par an du début de la décennie jusqu'en 1984-85, les dépenses de programmes (l'ensemble des dépenses publiques diminuées du service de la dette publique) seront ramenées à un rythme d'augmentation de 3.3 pour cent par an en moyenne au cours des cinq exercices se terminant en 1989-90. Cela représente une baisse annuelle moyenne de 0.8 pour cent des dépenses réelles de programmes.

En proportion du PIB, les dépenses budgétaires ont diminué de 1.5 point en 1987-88 de leur niveau de 24.3 pour cent du PIB atteint en 1984-85, et baisseront davantage, selon la projection, à 21.6 pour cent d'ici 1989-90. Les dépenses de programmes devraient passer à 16.3 pour cent du PIB d'ici 1989-90, soit au-dessous du niveau enregistré 10 ans auparavant. Par rapport à la taille de

l'économie, la diminution des dépenses budgétaires représente près de 75 pour cent de la compression du déficit entre 1984-85 et 1989-90.

Ce chapitre expose la stratégie de gestion des dépenses ainsi que le plan de dépenses à court terme.

Stratégie de gestion des dépenses

En plus de contribuer à la résorption du déficit, la stratégie de gestion des dépenses du gouvernement a consisté à restructurer les programmes fédéraux afin de les mettre davantage au service de la croissance économique, de les rendre plus sensibles aux besoins des plus démunis et d'améliorer la gestion des activités fédérales grâce à l'accroissement de l'efficience et de la rentabilité. Depuis novembre 1984, des progrès sensibles ont été réalisés sur tous ces plans. Des programmes en place ont été éliminés ou réduits, de nouveaux programmes ont été

Tableau 4.1

Dépenses budgétaires: 1984-85 à 1989-90

			Variation	
	1984-85	1989-90	Absolue	En pourcentage
	(milliards de dollars)			(%)
Total des dépenses budgétaires	109.2	134.9	25.7	23.5
Service de la dette publique	22.5	33.0	10.6	47.1
Dépenses de programmes	86.8	101.9	15.1	17.4
Programmes statutaires	48.0	59.8	11.8	24.5
Programmes non statutaires	38.7	42.1	3.3	8.6
dont:				
Défense	8.8	11.8	3.0	34.6
Aide publique au développement	2.1	2.8	0.7	33.1
Tous autres programmes	27.9	27.5	−0.4	−1.3
Produit intérieur brut	445.6	625.7	180.1	40.4
Indice des prix à la consommation				22.2

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

instaurés afin de répondre à d'importantes priorités de la politique publique, et une gestion plus méthodique de l'État a été adoptée afin d'en réduire les coûts et d'en accroître l'efficience. Ces initiatives ont produit un meilleur ciblage des dépenses de programmes et un renversement notable du rythme de croissance des dépenses.

La réussite de la stratégie de gestion des dépenses du gouvernement est illustrée par l'augmentation absolue des dépenses au cours des cinq années se terminant en 1989-90. On prévoit pour cette année-là des dépenses budgétaires de $134.9 milliards. Cela représente une hausse de $25.7 milliards, soit 23.5 pour cent, depuis 1984-85. Cette hausse est sensiblement inférieure à l'augmentation du PIB nominal au cours de cette période et n'est que légèrement supérieure à la hausse des prix mesurée par l'indice des prix à la consommation (tableau 4.1).

L'évolution des diverses composantes des dépenses budgétaires est très variable. Plus de 85 pour cent de l'augmentation absolue des dépenses totales entre 1984-85 et 1989-90 sont attribuables à l'augmentation du service de la dette publique et des dépenses consacrées aux programmes statutaires. De plus, parmi les dépenses de programmes non statutaires, les taux d'augmentation varient également, les dépenses consacrées à la défense et à l'aide publique au développement (APD) augmentant beaucoup plus vite que l'inflation. Au contraire, les dépenses non statutaires, hors défense et APD, enregistrent une diminution absolue. C'est sur cette composante des dépenses publiques, qui comprend les frais de fonctionnement de l'administration publique, les subventions aux entreprises et les autres subventions, que le gouvernement a le plus de pouvoir discrétionnaire. Cette évolution des dépenses contraste fortement avec celle qui avait été observée pendant les cinq exercices terminés en 1984-85, durant lesquels les dépenses avaient doublé dans ce domaine.

Les dépenses consacrées aux programmes statutaires obéissent en grande partie à la demande ou à une formule de financement, de sorte que leur variation reflète l'évolution de l'activité économique et la démographie. Cette composante des dépenses publiques comprend les divers programmes d'assistance sociale destinés aux particuliers, comme les prestations de la sécurité de la vieillesse, les paiements de bien-être social relevant du Régime d'assistance publique du Canada, les prestations d'assurance-chômage, les allocations familiales ainsi que les allocations et prestations d'anciens combattants. Figurent également dans cette catégorie les transferts aux autres administrations publiques dans le cadre des accords de Financement des programmes établis et du programme de péréquation, ainsi que les versements aux agriculteurs en vertu du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Les programmes statutaires représentent environ 45 pour cent de la hausse totale des dépenses publiques de 1984-85 à 1989-90. Depuis novembre 1984, des mesures ont été prises en vue de maîtriser l'augmentation des programmes statutaires, principalement en modifiant les formules d'indexation applicables tant aux allocations familiales qu'aux transferts aux provinces au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Les transferts au secteur de l'énergie, par le Compte des indemnisations pétrolières, ont été éliminés dans le cadre du démentèlement du Programme énergétique national.

Les dépenses consacrées aux programmes statutaires ont toutefois gardé un rang hautement prioritaire pour le gouvernement, qui tient à aider les personnes les plus nécessiteuses et à favoriser l'adaptation des particuliers à l'évolution du contexte économique et social. Le programme d'allocation au conjoint a été étendu, les prestations aux anciens combattants améliorées et une stratégie nationale sur les garderies instituée. Même avec la modification de la formule d'indexation applicable aux transferts aux provinces au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire, l'ensemble des droits dans ce domaine devrait quand même augmenter, selon les projections, d'au moins 5 pour cent par an au cours de la période de prévision. De plus, la chute marquée des prix mondiaux des céréales en 1986 a entraîné d'importants versements aux agriculteurs au titre du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

Au cours des cinq exercices allant jusqu'à 1989-90, le service de la dette publique représente près de 40 pour cent de la hausse totale des dépenses budgétaires. Des déficits croissants pendant la deuxième moitié des années 70 ont entraîné un gonflement constant de la dette publique. Lorsque les taux d'intérêt ont grimpé à des niveaux records à la fin des années 70 et au début de la décennie 80, la dette accumulée laissait le budget fédéral exposé à une croissance extrêmement rapide du service de la dette publique. La réduction du déficit depuis 1984-85 a permis de freiner sensiblement la croissance de la dette publique. Ce facteur, joint à la détente des taux d'intérêt ces dernières années, a contribué au ralentissement de la croissance du service de la dette publique. Une dette publique en hausse continuera cependant d'entraîner des dépenses croissantes au titre du service de la dette publique.

Les dépenses consacrées aux programmes non statutaires ne devraient augmenter que de 8.6 pour cent au cours des cinq exercices se terminant en 1989-90, ce qui correspond à une baisse réelle d'environ 10 pour cent. Dans cette catégorie, deux secteurs représentent plus de la totalité de la hausse – la défense et l'APD.

Dans son Livre blanc sur la défense, le gouvernement a réitéré sa volonté d'accroître de deux pour cent par an les dépenses militaires réelles, conformément à l'obligation du Canada de jouer un rôle significatif et efficace au côté de ses alliés de l'OTAN et du NORAD. Ce budget prévoit des fonds supplémentaires qui permettront de réaliser les objectifs du Livre blanc sur la défense conformément au processus d'examen des programmes exposé dans le Livre blanc. Les fonds consacrés à l'aide aux pays en développement devraient augmenter au même rythme que la croissance nominale de l'économie, reflétant l'engagement du gouvernement de maintenir son APD à 0.5 pour cent du produit national brut.

Si l'on exclut les dépenses consacrées à la défense et à l'APD, les autres éléments de programmes non statutaires devraient voir leurs dépenses diminuées dans l'absolu de 1984-85 à 1989-90. Cela représente une baisse réelle de quelque 20 pour cent. Ces éléments comprennent les frais de fonctionnement de l'administration fédérale, les subventions à l'industrie, les paiements aux sociétés d'État, les investissements et les subventions. Depuis novembre 1984, des mesures

ont été prises afin de réduire de 2 pour cent en 1986-87, et de 1 pour cent au cours de chacun des quatre exercices suivants, le nombre d'années-personnes autorisées dans la fonction publique de manière qu'en 1990-91 les effectifs autorisés de la fonction publique seront réduits de 15,000 années-personnes. À compter de l'exercice 1986-87, une compression générale de 2 pour cent de toutes les dépenses de cette catégorie a été annoncée. Après 1986-87, les dépenses de fonctionnement et d'entretien ne pourront augmenter que de 2 pour cent par an par rapport à cette base réduite. De plus, les crédits de fonctionnement des programmes ont été comprimés, ce qui nécessite un réexamen constant et global des priorités de programmes dans les ministères. Certains programmes ont été éliminés et d'autres réduits. Parmi ceux-ci figurent le Programme canadien d'isolation domiciliaire, le Programme canadien de remplacement du pétrole, le Programme d'encouragement du secteur pétrolier et les usines d'eau lourde du Cap-Breton, entre autres choses.

Ces initiatives, combinées aux mesures touchant les dépenses que comporte ce budget, ont permis au gouvernement de reprendre en main ses dépenses et se sont traduites par une gestion plus efficace et efficiente de ses ressources. De ce fait, il s'est assuré que la réduction du déficit proviendrait principalement de la compression des dépenses. La stratégie de gestion des dépenses a également permis au gouvernement de réorienter des ressources vers certains domaines hautement prioritaires, notamment les nouveaux programmes de développement régional destinés aux provinces de l'Atlantique, au Québec, à l'Ouest canadien et au nord de l'Ontario. On a augmenté les crédits prévus pour les sciences et la technologie ainsi que les programmes culturels. De même, une aide supérieure a été versée aux agriculteurs en difficulté financière dans le cadre des programmes d'aide aux victimes de la sécheresse, du Programme spécial canadien pour les grains et l'établissement de comités d'examen de la dette des agriculteurs.

Projections de dépenses

Cette section expose les projections de dépenses du gouvernement de 1987-88 à 1989-90. Le plan de dépenses de 1987-88 a été présenté pour la première fois dans le budget de février 1987 et mis à jour dans le Livre blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale.

Ainsi qu'il a été indiqué en juin, l'augmentation des dépenses budgétaires devait s'intensifier en 1987-88, en particulier si on la comparait aux taux d'augmentation enregistrés au cours des deux années précédentes. La majeure partie de la hausse observée en 1987-88 est attribuable au gonflement du service de la dette publique et à l'accroissement de l'aide aux producteurs de céréales. Le tableau 4.2 donne des précisions sur les dépenses budgétaires réparties entre les principaux programmes.

Tableau 4.2

Dépenses budgétaires par grand programme

	Données observées			Prévisions		
	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90
	(en millions de dollars)					
Programmes statutaires						
Assurance-chômage	10,052	10,018	10,444	10,150	10,230	10,610
Sécurité de la vieillesse	11,418	12,525	13,445	14,465	15,530	16,540
Allocations familiales	2,418	2,501	2,534	2,565	2,585	2,605
Régime d'assistance publique du Canada	3,745	3,916	4,051	4,310	4,470	4,630
Financement des programmes établis[1]	8,595	8,677	8,839	8,925	9,415	9,845
Transferts fiscaux	6,492	6,525	6,958	7,340	7,825	8,200
Autres[2]	5,298	5,732	5,929	7,955	8,185	7,345
Ensemble des programmes statutaires	48,018	49,894	52,200	55,710	58,245	59,775
Programmes non statutaires						
Défense	8,762	9,094	10,006	10,440	11,090	11,795
Aide publique au développement[3]	2,089	1,814	2,257	2,545	2,700	2,780
Autres	27,891	24,991	25,267	27,385	28,160	27,515
Ensemble des programmes non statutaires	38,742	35,899	37,530	40,370	41,950	42,090
Dépenses de programmes	86,760	85,793	89,730	96,080	100,195	101,865
Service de la dette publique	22,455	25,441	26,658	29,220	32,055	33,035
Ensemble des dépenses budgétaires	109,215	111,234	116,388	125,300	132,250	134,900

Le service de la dette publique reste la plus importante composante des dépenses budgétaires et, en raison de l'importante dette publique accumulée, il est très sensible aux variations de taux d'intérêt. Le service de la dette publique devrait exercer des pressions considérables à la hausse des dépenses totales tant en 1987-88 qu'en 1988-89. Ces hausses sont largement attribuables à l'augmentation de la dette non échue et à la montée des taux d'intérêt au deuxième semestre de 1987. Les taux d'intérêt moins élevés prévus devraient freiner la croissance du service de la dette publique en 1989-90.

Les dépenses de programmes devraient augmenter de 7.1 pour cent en 1987-88. Après 1987-88, la hausse devrait être égale ou inférieure au taux d'inflation. L'augmentation des programmes statutaires en 1987-88 est due en bonne partie à l'accroissement des paiements aux agriculteurs dans le cadre du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest ainsi qu'aux compagnies ferroviaires en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. L'élargissement des assiettes

Tableau 4.2 (suite)

	Données observées			Prévisions		
	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90
	(variation en pourcentage)					
Programmes statutaires						
Assurance-chômage	2.8	−0.3	4.3	−2.8	0.8	3.7
Sécurité de la vieillesse	9.7	9.7	7.3	7.6	7.4	6.5
Allocations familiales	4.0	3.4	1.3	1.2	0.8	0.7
Régime d'assistance publique du Canada	13.9	4.6	3.4	6.4	3.8	3.5
Financement des programmes établis[1]	12.7	1.0	1.9	1.0	5.5	4.6
Transferts fiscaux	3.7	0.5	6.6	5.5	6.6	4.8
Autres[2]	20.2	8.2	3.4	34.2	2.9	−10.3
Ensemble des programmes statutaires	8.9	3.9	4.6	6.7	4.6	2.6
Programmes non statutaires						
Défense	11.7	3.8	10.0	4.3	6.2	6.4
Aide publique au développement[3]	18.0	−13.2	24.4	12.8	6.0	3.0
Autres	13.3	−10.4	1.1	8.4	2.8	−2.3
Ensemble des programmes non statutaires	12.5	−7.3	4.5	7.6	3.9	0.3
Dépenses de programmes	10.5	−1.1	4.6	7.1	4.3	1.7
Service de la dette publique	24.2	13.3	4.8	9.6	9.7	3.1
Ensemble des dépenses budgétaires	13.0	1.8	4.6	7.7	5.5	2.0

(1) Paiements en espèces seulement. Le total des droits, partie fiscale incluse, devrait augmenter de 5 pour cent par an au cours de la période de prévision.

(2) Comprennent les paiements relevant de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.

(3) Seule la partie de l'encaisse budgétaire.

fiscales a entraîné une hausse des transferts fiscaux, tandis que la hausse des prestations de sécurité de la vieillesse est due à l'augmentation de la population de bénéficiaires et à l'inflation. L'effet de ces augmentations est atténué par l'incidence de l'amélioration du marché du travail sur les prestations d'assurance-chômage. Au cours des deux prochains exercices, la croissance moyenne des dépenses de programmes statutaires devrait être inférieure au taux de l'inflation, selon la projection.

Une partie appréciable de l'augmentation des programmes non-statutaires en 1987-88 est due à l'aide supplémentaire versée aux agriculteurs au titre du Programme spécial canadien pour le grain. En 1986, on avait annoncé une aide de $1 milliard, dont $700 millions ont été versés pendant l'exercice 1987-88. En

décembre 1987, on a annoncé des paiements de $1.1 milliard pour 1988, dont $800 millions doivent être déboursés en 1987-88. La hausse de l'aide publique au développement (APD) reflète l'engagement du Canada de maintenir cette dernière à 0.5 pour cent du PNB. Le profil des dépenses militaires est conforme à l'engagement du gouvernement d'accroître les budgets de la défense de 2 pour cent par an en termes réels ainsi que d'accroître ces fonds, lorsque la situation financière le permet, afin de permettre de réaliser les objectifs du Livre blanc sur la défense. Les dépenses non statutaires devraient augmenter de 3.9 pour cent en 1988-89, une légère hausse seulement étant attendue pour 1989-90.

On instaure dans ce budget des mesures de compression des dépenses de façon que le coût des nouvelles initiatives n'ait pas d'effet négatif sur l'évolution du déficit présentée en juin 1987 et réaffirmée dans ce budget. Les dépenses non statutaires, défense et APD exclues, seront réduites de $300 millions par an à partir de 1989-90. De même, étant donné la vigueur de l'économie en 1987 et l'effet qui en est résulté sur la situation financière, il a été possible d'avancer à 1987-88 plus de $250 millions de dépenses prévues initialement pour 1988-89. Cette mesure vise essentiellement les dépenses prévues pour la défense.

Comparaison avec le Livre blanc de juin

Le tableau 4.3 offre une comparaison des projections actuelles des dépenses budgétaires fédérales avec celles du Livre blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale. Depuis juin 1987, le gouvernement a annoncé des initiatives d'orientation

Tableau 4.3

Changements des dépenses budgétaires depuis le Livre blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale

	1987-88	1988-89	1989-90
	(en milliards de dollars)		
Livre blanc de juin	124.2	129.1	133.0
Changements depuis juin			
Nouvelles initiatives prioritaires	1.1	1.4	1.4
Changements discrétionnaires des dépenses non statutaires	0.3	−0.3	−0.3
Facteurs économiques et autres			
Service de la dette publique	0.7	2.0	1.4
Dépenses de programmes	−1.0	0.1	−0.6
Budget de février 1988	125.3	132.3	134.9

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

dans les domaines du développement régional, des sciences et de la technologie, de la défense, des garderies, et il a prévu une aide accrue aux agriculteurs par l'entremise d'un second Programme spécial canadien pour les grains. Les mesures instaurées dans ce budget réduiront les dépenses non statutaires, défense et APD exclues, de $300 millions par an à compter de 1989-90; en outre, plus de $250 millions en dépenses prévues initialement pour 1988-89 seront ramenées à 1987-88. La montée des taux d'intérêt au deuxième semestre de 1987 est à l'origine de la majeure partie de l'augmentation du service de la dette publique. Les changements opérés dans les dépenses de programmes sont en grande partie attribuables à l'effet de la révision des perspectives du marché du travail sur les prestations d'assurance-chômage.

5. Structure des recettes publiques

Introduction

La nécessité de redresser les finances publiques en résorbant le déficit et en freinant la croissance de la dette nationale était l'un des principaux défis à relever par le gouvernement au début de son mandat. Bien que les efforts aient porté surtout, comme il se devait, sur le ralentissement de la croissance des dépenses fédérales, on était également conscient que les recettes devaient augmenter. En fait, le passif dont le gouvernement avait hérité à l'automne de 1984, et qui se caractérisait par une hausse du déficit et une augmentation constante de la dette publique, était en partie attribuable à la diminution du rendement des recettes, la croissance des recettes fédérales étant devenue inférieure à celle de l'économie. Cette évolution était attribuable à la conjonction de divers changements discrétionnaires apportés au régime fiscal depuis le milieu des années 70, et des effets directs et indirects de la récession de 1981-1982.

En l'absence de modifications, la structure des recettes aurait gravement limité les efforts déployés par le gouvernement pour réduire constamment le déficit annuel et stabiliser la croissance de la dette par rapport au PIB. Les restrictions de dépenses et une croissance économique soutenue auraient été insuffisantes pour permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs financiers. Simplement dit, il fallait accroître les recettes pour que leur augmentation contribue aux objectifs de résorption du déficit et de stabilisation du rapport dette/PIB à moyen terme.

Ce chapitre décrit l'évolution récente et les perspectives des recettes fédérales. Il s'ouvre sur un bilan des résultats donnés par les mesures qu'a prises le gouvernement pour rétablir le rendement de la structure des recettes et la contribution de ces mesures à l'augmentation projetée de ces dernières. Suit un résumé des initiatives adoptées par le gouvernement pour restructurer les recettes fédérales, ainsi que leur incidence sur la planification financière. La dernière section présente les projections de recettes à court terme, ainsi qu'une comparaison avec les projections du Livre blanc de juin 1987.

Voici les principales conclusions qui se dégagent:

- par rapport à l'économie, les recettes budgétaires devraient revenir à des niveaux qui ne seront pas supérieurs, en moyenne, à ceux qui ont marqué les années 70;

- la hausse projetée des recettes budgétaires provient surtout d'une expansion continue de l'économie et de son effet sur l'assiette des impôts;

- des mesures prises surtout dans le cadre de la première phase de la réforme fiscale afin de restructurer les recettes fédérales amélioreront le contexte global de la planification financière; et
- par rapport aux projections du Livre blanc de juin, les recettes budgétaires sont en hausse à court terme, principalement à cause d'une croissance économique plus forte que prévu en 1987.

Augmentation des recettes et réduction du déficit

Le graphique 5.1 illustre le rendement de la structure des recettes à partir de 1970-71. En 1984-85, les recettes budgétaires avaient fortement baissé, en proportion de l'économie, depuis le milieu des années 70. Les changements fiscaux discrétionnaires institués depuis l'automne de 1984, combinés à une croissance économique soutenue, ont permis de renverser cette tendance à la baisse. Entre 1984-85 et 1989-90, les recettes budgétaires devraient passer de 15.9 pour cent du PIB à un peu moins de 17.0 pour cent, pour rester relativement stables ensuite. Aussi les recettes budgétaires, exprimées en pourcentage du PIB, devraient-elles êtres comparables aux niveaux enregistrés en moyenne pendant les années 70.

Les restrictions de dépenses ont fourni – et continueront d'assurer – la plus forte contribution à la résorption globale du déficit. Cependant, grâce au redressement du rendement des recettes, la croissance de ces dernières a contribué à la réduction du déficit.

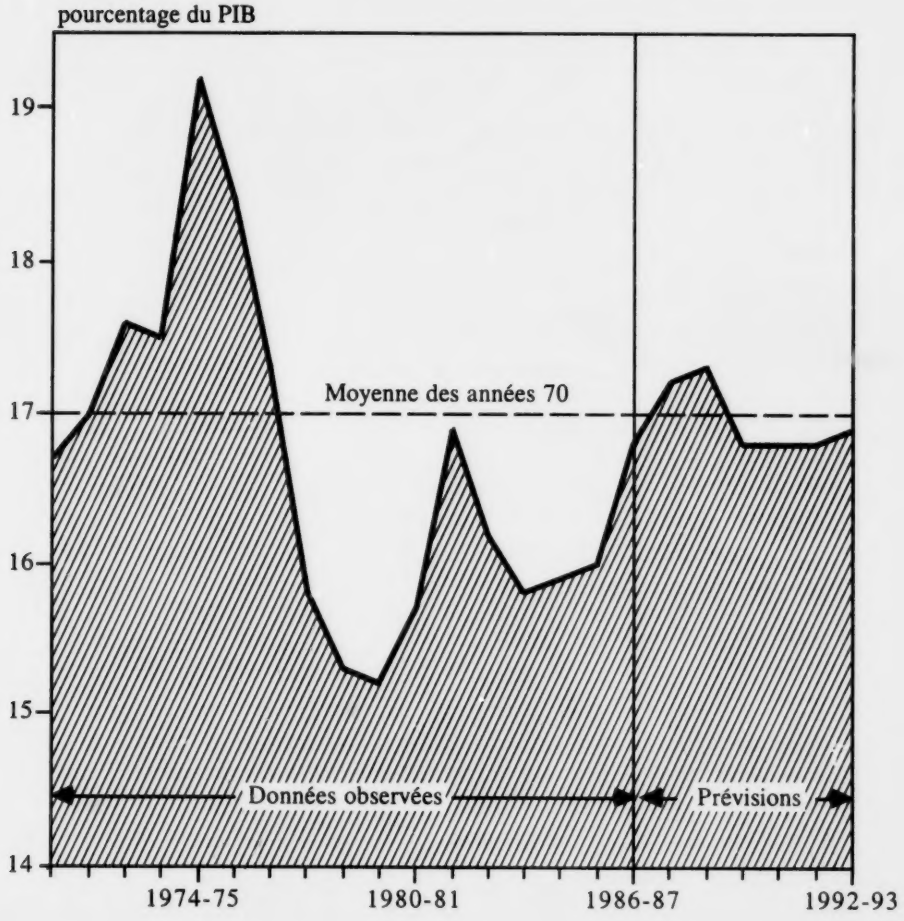
Le tableau 5.1 présente la contribution relative de la croissance économique et de l'augmentation du taux effectif moyen d'imposition à la hausse projetée des recettes budgétaires de 1984-85 à 1989-90. Sur l'ensemble de cette période, le taux effectif moyen d'imposition passe de 15.9 à 16.8 pour cent en partie à cause des mesures fiscales discrétionnaires adoptées par le gouvernement ainsi que de l'interaction entre le caractère progressif du régime fiscal et la croissance de l'économie. Cependant, l'augmentation projetée des recettes peut être imputée principalement à l'expansion économique. Entre 1984-85 et 1989-90, le PIB nominal devrait croître de $180 milliards, une hausse d'environ 40 pour cent. Si le taux effectif moyen d'imposition ne changeait pas par rapport à son niveau de 1984-85, cette croissance économique produirait près de $29 milliards, soit 84 pour cent, de la hausse des recettes pendant cette période. En conséquence, l'élévation du taux effectif moyen d'imposition représente $5.6 milliards, soit seulement 16 pour cent de la hausse totale des recettes budgétaires.

Restructuration des recettes fédérales

Outre qu'il a accru le rendement des recettes, le gouvernement a pris des mesures pour les rendre moins variables et, donc, améliorer le contexte global de la planification financière. Les premières étapes ont également été franchies vers le rééquilibrage des trois principales sources de recettes fiscales.

Graphique 5.1

Rendement des recettes: recettes budgétaires *



* Compte non tenu de l'accélération des remises de retenues à la source d'impôt des particuliers par les grands employeurs, des acomptes provisionnels trimestriels des particuliers, et de l'accélération des versements de taxes fédérales de vente et d'accise. Les augmentations sont ponctuelles et ne touchent en rien l'impôt sur le revenu et les taxes de vente et d'accise exigibles des particuliers.

Tableau 5.1

Variation des recettes budgétaires: 1984-85 à 1989-90

	1984-85	1989-90	Variation Absolue	En pourcentage
	(en milliards de dollars, sauf indication contraire)			(%)
Ensemble des recettes budgétaires[1]	70.9	105.2	34.3	48.4
Produit intérieur brut	445.6	625.7	180.1	40.4
Taux effectif moyen d'imposition (recettes budgétaires en pourcentage du PIB)	15.9	16.8	0.9	5.7
Contribution à la variation des recettes:				
variation du PIB (avec rendement des recettes constant)			28.7	84
variation du rendement des recettes			5.6	16

[1] Compte non tenu de l'effet de l'accélération des remises d'impôt sur le revenu des particuliers retenues à la source par les employeurs et des acomptes provisionnels trimestriels à partir de janvier 1990. Il s'agit d'une hausse ponctuelle qui ne modifie pas les impôts sur le revenu exigibles des particuliers.

Sur le plan de la planification financière, une caractéristique préoccupante des années 70 et du début de la décennie 80 a été la variabilité sensiblement accrue des recettes fédérales. Même si cette variabilité plus forte reflétait en partie l'influence des facteurs économiques, la structure changeante du régime fiscal y avait également contribué. Les mesures passées s'étaient traduites par un régime fiscal caractérisé par des taux d'imposition relativement élevés et des assiettes étroites. La multiplication de concessions fiscales sélectives réduisait la prévisibilité et la stabilité des recettes fiscales du gouvernement fédéral.

Le nombre croissant des concessions fiscales sélectives contribuait directement au rétrécissement des assiettes fiscales. Pour maintenir les rentrées, il fallait augmenter le taux d'imposition. De plus, la difficulté évidente que posait la prévision exacte du recours à ces concessions entraînait des incertitudes considérables dans la planification financière.

Le rapport entre les sommes gagnées à titre de revenu et les sommes effectivement versées en impôt, à la fois d'un secteur à l'autre et dans chaque secteur, avait été

sensiblement modifié par le recours croissant aux concessions fiscales. Aussi les changements de composition du revenu avaient-ils un effet de plus en plus important sur les rentrées fédérales, augmentant ainsi la difficulté de prévision des recettes fédérales. Enfin, l'interaction de taux d'imposition élevés et d'assiettes fiscales étroites incitait les contribuables à recourir plus agressivement aux activités d'évitement fiscal, entraînant ainsi une nouvelle dégradation des assiettes fiscales et rendant encore plus difficile la prévision des recettes.

La capacité de planification financière du gouvernement, aussi bien à court qu'à moyen terme, s'en trouvait réduite. Il fallait prendre des mesures pour rendre les recettes fiscales fédérales plus stables et plus prévisibles, et pour améliorer le contexte global de la planification financière.

Les initiatives prises depuis l'automne de 1984, et en particulier la première étape de la réforme fiscale, amélioreront sensiblement la prévisibilité et la stabilité des recettes fiscales fédérales. L'élargissement des assiettes fiscales et l'élimination de concessions sélectives, combinés à un abaissement des taux d'imposition, à une plus grande convergence entre les taux maximaux de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés ainsi qu'aux mesures destinées à enrayer l'évitement, devraient assurer des recettes de l'impôt sur le revenu plus prévisibles. De même, les modifications provisoires qu'il est proposé d'apporter à la taxe fédérale de vente éviteront une nouvelle érosion de l'assiette de la taxe en raison du recours à des sociétés de commercialisation liées afin de réduire la taxe perçue sur les produits intérieurs.

Perspectives de recettes jusqu'en 1989-90

Le tableau 5.2 présente les projections des principales catégories de recettes budgétaires jusqu'en 1989-90. Ces projections incorporent l'incidence de l'accord de libre-échange canado-américain, l'incidence des mesures liées à la première phase de la réforme fiscale ainsi que des mesures du présent budget.

En 1986-87, l'ensemble des recettes budgétaires a augmenté de 11.7 pour cent, l'influence modératrice de la baisse des prix mondiaux du pétrole sur le produit de l'impôt des sociétés étant compensée par une forte progression des rentrées au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers. Pendant l'exercice en cours, on estime que l'ensemble des recettes budgétaires augmentera de 12.0 pour cent, la hausse étant particulièrement forte pour l'impôt des particuliers et des sociétés. En 1988-89, la croissance des recettes budgétaires devrait marquer un ralentissement considérable dû en partie à la décélération de l'expansion économique ainsi qu'au calendrier et à l'incidence des mesures budgétaires passées. Un nouveau ralentissement des recettes est projeté pour 1989-90. Cela est dû en grande partie aux effets transitoires de la première phase de la réforme fiscale et, dans une moindre mesure, à l'incidence de l'accord de libre-échange canado-américain sur les droits à l'importation.

La croissance de l'impôt sur le revenu des particuliers devrait rester vigoureuse en 1987-88. Cette vigueur reflète les bons résultats de l'économie canadienne depuis

Tableau 5.2

Projections des recettes budgétaires

	1986-87[1]	1987-88[2]	1988-89[3]	1989-90[3]
		(en millions de dollars)		
Régime fiscal des particuliers	37,878	44,100[4]	45,410	47,590[4]
Régime fiscal des sociétés	9,885	11,400	12,000	13,500
Cotisations d'assurance-chômage	9,558	10,440	10,600	10,235
Taxes et droits de vente et d'accise	21,013	22,080	26,855[5]	26,810
Autres recettes	7,449	8,030	8,440	8,175
Total des recettes budgétaires	85,783	96,050	103,305	106,310
	(variation en pourcentage par rapport à l'année précédente)			
Régime fiscal des particuliers	14.8	16.4	3.0	4.8
Régime fiscal des sociétés	7.3	15.3	5.3	12.5
Cotisations d'assurance-chômage	9.6	9.2	1.5	−3.4
Taxes et droits de vente et d accise	7.8	5.1	21.6	−0.2
Autres recettes	16.4	7.8	5.1	−3.1
Total des recettes budgétaires	11.7	12.0	7.6	2.9
		(en pourcentage du PIB)		
Régime fiscal des particuliers	7.4	8.0	7.7	7.6
Régime fiscal des sociétés	1.9	2.1	2.0	2.2
Cotisations d'assurance-chômage	1.9	1.9	1.8	1.6
Taxes et droits de vente et d'accise	4.1	4.0	4.6	4.3
Autres recettes	1.5	1.5	1.4	1.3
Total des recettes budgétaires	16.8	17.4	17.6	17.0

(1) Données observées.
(2) Estimations.
(3) Prévisions.
(4) Compte tenu de l'effet de l'accélération des remises des retenues à la source par les grands employeurs et de l'accélération des acomptes provisionnels trimestriels d'impôt des particuliers. L'effet de ces initiatives sur les recettes s'élève à $1.2 milliard et à $1.1 milliard en 1987-88 et 1989-90 respectivement.
(5) Dont $1.6 milliard lié à l'accélération des versements de taxes fédérales de vente et d'accise.

un an, qui se sont traduits par une hausse appréciable de l'emploi, ainsi que l'augmentation ponctuelle des rentrées fiscales entraînée par l'accélération des retenues à la source remises par les grands employeurs. Au cours des deux années suivantes, le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers devrait augmenter à un rythme beaucoup plus lent, parallèlement à une atténuation de la croissance économique et à une diminution des impôts sur le revenu des particuliers, alors que la première phase de la réforme fiscale commencera à produire ses effets.

En proportion de l'économie, le produit de l'impôt sur les bénéfices des sociétés a diminué au cours de la première moitié des années 80. Un certain nombre de facteurs expliquent cette situation. D'abord, la récession de 1981-1982 a sensiblement déprimé les bénéfices des sociétés. Deuxièmement, un important reliquat de pertes et déductions inutilisées depuis la récession a eu des effets considérables sur les caractéristiques de perception des impôts des sociétés. Troisièmement, la chute prononcée des prix mondiaux du pétrole en 1986 a sensiblement réduit les bénéfices de l'industrie pétrolière. Quatrièmement, une activité d'évitement fiscal de plus en plus aggressive érodait l'assiette fiscale.

Une reprise vigoureuse des bénéfices des sociétés s'est amorcée depuis la fin de 1986 et devrait se poursuivre. Combinée aux mesures prises par le gouvernement pour enrayer l'évitement fiscal, celle-ci permettra que le produit de l'impôt des sociétés augmente plus rapidement que l'économie, en moyenne, au cours des deux prochaines années.

Les principaux éléments dans la catégorie des taxes et droits de vente et d'accise sont la taxe fédérale de vente, les droits à l'importation et les taxes d'accise sur les carburants. La croissance de cette catégorie de recettes devrait s'atténuer sensiblement pendant l'exercice en cours. Cela contraste avec la vigueur de la consommation et des dépenses des entreprises l'an dernier. Le ralentissement prévu s'explique par la dernière ronde de réductions tarifaires prévues dans l'accord commercial multilatéral de 1979, par la diminution du facteur d'indexation trimestrielle applicable au taux de la taxe fédérale de vente sur l'essence et le diesel, par l'élimination de l'impôt sur les revenus pétroliers à compter d'octobre 1986 et par une activité accrue d'évitement de la taxe de vente.

En 1988-89, le produit des taxes et des droits de vente et d'accise devrait augmenter de près de 22 pour cent. Une progression continue de la consommation et des dépenses des entreprises, la hausse ponctuelle de $1.6 milliard liée à l'accélération des versements de taxes de vente et d'accise, la majoration du taux de la taxe fédérale de vente sur le tabac et les alcools annoncée le 16 décembre 1987, ainsi que l'augmentation d'un cent le litre de la taxe d'accise sur l'essence instaurée par ce budget représentent une grande partie de la croissance projetée. Le ralentissement de la hausse des recettes en 1989-90 est dû principalement à la forte hausse ponctuelle des recettes en 1988-89, mais aussi à la perte de droits à l'importation liée à la mise en oeuvre de l'accord de libre-échange canado-américain. Si l'on exclut l'effet de l'accélération ponctuelle des remises de taxes de vente et d'accise, les taxes et droits de vente et d'accise devraient augmenter de 14.4 pour cent et de 6.2 pour cent en 1988-89 et 1989-90 respectivement.

Une vive progression de l'emploi en 1987 explique la hausse d'environ 9 pour cent des cotisations patronales et salariales d'assurance-chômage en 1987-88. Ces cotisations devraient augmenter légèrement en 1988-89 et diminuer ensuite. Cette évolution est la conséquence directe de deux facteurs. D'abord, la croissance projetée des gains hebdomadaires moyens au cours de la période de planification se traduit par une hausse modérée des gains assurables maximums. Ensuite, la progression régulière de l'emploi améliorera la situation financière du Compte d'assurance-chômage.

La catégorie des autres recettes comprend les retenues fiscales sur les non-résidents, les impôts indirects divers, les revenus de placement et d'autres recettes non fiscales. Pendant l'exercice en cours, les autres recettes devraient augmenter d'environ 8 pour cent, en grande partie à cause de la vente de Téléglobe Canada. Elles devraient ensuite marquer une légère augmentation.

Comparaison des recettes avec le Livre blanc de juin 1987

Le tableau 5.3 permet de comparer les projections actuelles de recettes fédérales avec celles du Livre blanc de juin 1987. Les changements de projections sont répartis entre les modifications attribuables à l'évolution économique et les changements attribuables à des mesures d'orientation.

Les recettes budgétaires évaluées pour 1987-88 sont de $1.2 milliard plus élevées que projeté dans le Livre blanc de juin. Cela est dû directement à l'incidence d'une croissance économique plus forte que prévu en 1987 sur les assiettes de l'impôt sur le revenu. Quoique les ventes au détail aient enregistré une croissance plus marquée que prévu en juin dernier, le produit de la taxe de vente a augmenté moins rapidement que prévu, reflétant un évitement de plus en plus agressif de cette source de recettes.

Quoique les modifications de la première phase de la réforme fiscale annoncées le 16 décembre 1987 n'ont aucune incidence sur le déficit, celles-ci ont engendré des réductions de recettes de l'impôt des particuliers et des hausses compensatrices de celles de l'impôt des sociétés et de la taxe de vente. En outre, même si l'on s'attend à un ralentissement du taux de croissance économique en 1988, la révision à la hausse du niveau de revenu en 1987 continue de contribuer à une augmentation du revenu des particuliers et des bénéfices des sociétés en 1988-89 et 1989-90 par rapport aux prévisions de juin. Aussi le niveau projeté des recettes fournies par l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés a-t-il sensiblement augmenté. Le produit des taxes de vente et d'accise sera également plus élevé, principalement en raison de ventes au détail plus vigoureuses que prévu, mais aussi en raison de la majoration du taux de la taxe de vente sur les produits du tabac et sur les alcools annoncée le 16 décembre 1987, ainsi que de la modification des dispositions visant les grossistes enregistrés annoncée dans ce budget. Les cotisations d'assurance-chômage sont dans l'ensemble légèrement moins importantes que prévu.

Les mesures prises depuis juin 1987 ont elles aussi modifié les perspectives de recettes, mais dans une mesure beaucoup moins marquée. On estime que, dans

Tableau 5.3

Changements des recettes budgétaires depuis le Livre blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[2]
	(en millions de dollars)		
Livre blanc de juin 1987	94,885	100,200	104,410
Changements dus à d'importantes mesures d'orientation			
Hausse de la taxe d'accise sur l'essence		275	300
Élimination progressive des droits bilatéraux		−55	−460
Stratégie nationale de garderies		−135	−330
Total partiel		85	−490
Changements dus à des facteurs économiques et autres			
Régime fiscal des particuliers	280	1,225	1,010
Régime fiscal des sociétés	1,200	900	1,200
Cotisations d'assurance-chômage	140	−15	−440
Taxes et droits de vente et d'accise	−95	280	385
Autres recettes	−360	630	235
Total partiel	1,165	3,020	2,390
Ensemble des changements	1,165	3,105	1,900
Budget de février 1988	96,050	103,305	106,310

[1] Estimations.
[2] Prévisions.

l'ensemble, ces mesures accroîtront les recettes de $85 millions en 1988-89 et les réduiront de $490 millions en 1989-90. De ces montants, la hausse d'un cent le litre de la taxe d'accise sur l'essence qui est instaurée par ce budget devrait accroître les recettes de $275 millions en 1988-89 et $300 millions en 1989-90. Ces hausses seront compensées par la diminution des impôts des particuliers entraînée par le relèvement du plafond de déduction pour frais de garde d'enfants et le supplément de crédit d'impôt remboursable pour enfants qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie nationale du gouvernement en matière de garderies, de même que la diminution des droits d'importation, à la suite de la première ronde de réductions tarifaires associée à l'accord de libre-échange canado-américain.

6. Projections financières à moyen terme: respect des principes financiers

La stratégie financière

Alors que les chapitres précédents mettaient l'accent sur le plan financier jusqu'en 1989-90, ce chapitre-ci portera sur les projections financières à moyen terme jusqu'en 1992-93 (tableau 6.1).

Les projections reposent sur les hypothèses économiques à moyen terme exposées dans le document budgétaire intitulé *Perspectives économiques du Canada: Vers les années 90*. Les projections tiennent compte des incidences financières de la première phase de la réforme fiscale et de l'élimination progressive des droits de douane dans le cadre de l'accord de libre-échange canado-américain.

La stratégie financière à moyen terme du gouvernement s'inspire de quatre principes directeurs:

- ramener l'augmentation de la dette publique au taux de croissance de l'économie à moyen terme, c'est-à-dire stabiliser le ratio dette/PIB;
- obtenir chaque année une réduction appréciable du déficit;
- obtenir chaque année une réduction appréciable des besoins financiers du gouvernement; et
- veiller à ce que la majeure partie des progrès financiers soit obtenue grâce aux compressions des dépenses et à une saine gestion.

Le gouvernement a suivi avec constance ces principes, malgré l'influence d'événements imprévus sur le déficit, en particulier la forte baisse des prix internationaux du pétrole et des céréales en 1986. Ces principes financiers sont réaffirmés dans le budget.

Le gouvernement a mis en place une stratégie financière à moyen terme, marquée par une compression constante des dépenses et un rendement stable des recettes. Grâce à cette structure, on aura l'assurance que, moyennant une croissance économique modérée, le déficit continuera de s'orienter à la baisse et le rapport dette/PIB se stabilisera avant d'amorcer une baisse. Les besoins financiers diminueront fortement. Les compressions de dépenses représentent plus de 80 pour cent de la réduction du déficit par rapport à l'économie d'ici 1992-93.

Bien que des progrès appréciables aient été réalisés dans la mise en oeuvre de la stratégie financière, les évènements des dernières années, telles les fortes fluctuations internationales des prix pétroliers et céréaliers, ont montré que la situation financière restait exposée à des événements imprévus. Les perspectives économiques et financières du Canada à moyen terme seront influencées fortement par l'évolution économique internationale, et en particulier des progrès que les grands pays industrialisés accompliront dans la résorption des déséquilibres mondiaux actuels. Étant donné l'ampleur des risques et des incertitudes actuellement présents dans l'économie internationale, il est d'autant plus important de poursuivre l'amélioration et le renforcement de la structure économique et financière fondamentale de l'économie canadienne. Le respect constant des principes de la stratégie financière, combiné aux importantes mesures déjà prises, permettra au gouvernement de disposer de la marge de manoeuvre nécessaire pour réagir aux imprévus et permettra à la situation financière de rester un élément positif pour la croissance économique.

Les principes financiers

Principe: Ramener l'augmentation de la dette publique au taux de croissance de l'économie (graphique 6.1)

Pendant les quatre exercices terminés en 1984-85, la dette publique avait augmenté de 23.5 pour cent par an. Faute de mesures correctives, elle aurait continué sa hausse rapide. La stratégie financière mise en place à l'automne de 1984 et poursuivie dans les budgets successifs permet de freiner progressivement la croissance de la dette à moyen terme. En 1991-92, le rapport dette/PIB diminue, pour la première fois depuis 1974-75.

Principe: Obtenir chaque année une réduction appréciable du déficit budgétaire (graphique 6.2)

Il faut réduire continuellement le déficit pour stabiliser le ratio dette/PIB. Parti d'un sommet de $38.3 milliards en 1984-85, le déficit diminue régulièrement tout au long de la période de planification pour passer en-dessous de $20 milliards d'ici 1992-93. Par rapport au PIB, le déficit devrait baisser, d'un sommet de 8.6 pour cent en 1984-85 à 2.6 pour cent d'ici 1992-93. Par comparaison avec la taille de l'économie, ce serait le plus faible déficit enregistré depuis le milieu des années 70.

Principe: Assurer chaque année une réduction appréciable des besoins financiers (graphique 6.3)

Les besoins financiers représentent un indicateur global de la demande de capitaux de l'État sur le marché. Après avoir atteint $29.8 milliards en 1984-85, les besoins financiers devraient tomber à moins de $10 milliards d'ici 1992-93.

Par rapport au PIB, ils passent de 6.7 pour cent en 1984-85 à 1.2 pour cent en 1992-93.

Principe: Faire du contrôle des dépenses et d'une bonne gestion l'axe principal de restriction financière (graphique 6.4)

L'amélioration constante du déficit à moyen terme est due à la fois aux restrictions de dépenses et à la stabilité du rendement des recettes. Une fois que l'adaptation transitoire à la première phase de la réforme fiscale sera achevée, en 1989-90, le rendement de la structure de recettes se stabilisera à un peu moins de 17 pour cent du PIB.

Grâce aux restrictions permanentes incorporées au cadre des dépenses, les dépenses budgétaires diminuent sensiblement par rapport à l'économie. De 24.5 pour cent du PIB en 1984-85, les dépenses passent à 21.6 pour cent en 1989-90, représentant 75 pour cent de la réduction du déficit rapporté au PIB. D'ici 1992-93, les dépenses passent à 19.4 pour cent du PIB et représentent plus de 80 pour cent de la réduction du déficit.

Tableau 6.1

Principaux indicateurs financiers à moyen terme

	1984-85[1]	1989-90[2]	1992-93[2]
	(en milliards de dollars)		
Recettes budgétaires	70.9	106.3	128.3
Dépenses budgétaires	109.2	134.9	147.8
Déficit budgétaire	38.3	28.6	19.5
Besoins financiers[3]	29.8	18.7	9.2
Dette publique nette	199.1	350.9	419.6
Produit intérieur brut	445.6	625.7	760.9
	(en pourcentage du PIB)		
Recettes budgétaires	15.9	17.0	16.9
Dépenses budgétaires	24.5	21.6	19.4
Déficit budgétaire	8.6	4.6	2.6
Besoins financiers[3]	6.7	3.0	1.2
Dette publique nette	44.7	56.1	55.1

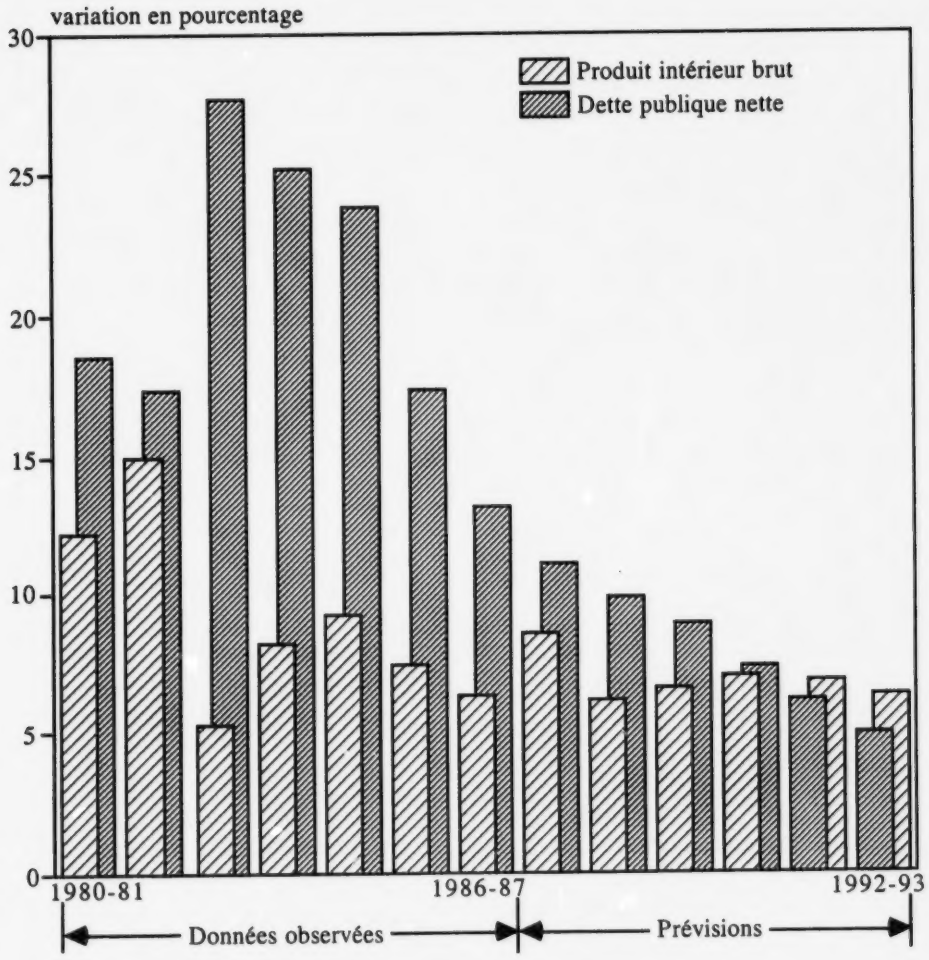
Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

[1] Données observées.
[2] Prévisions.
[3] Compte non tenu des opérations de change.

Graphique 6.1

Les principes de planification financière

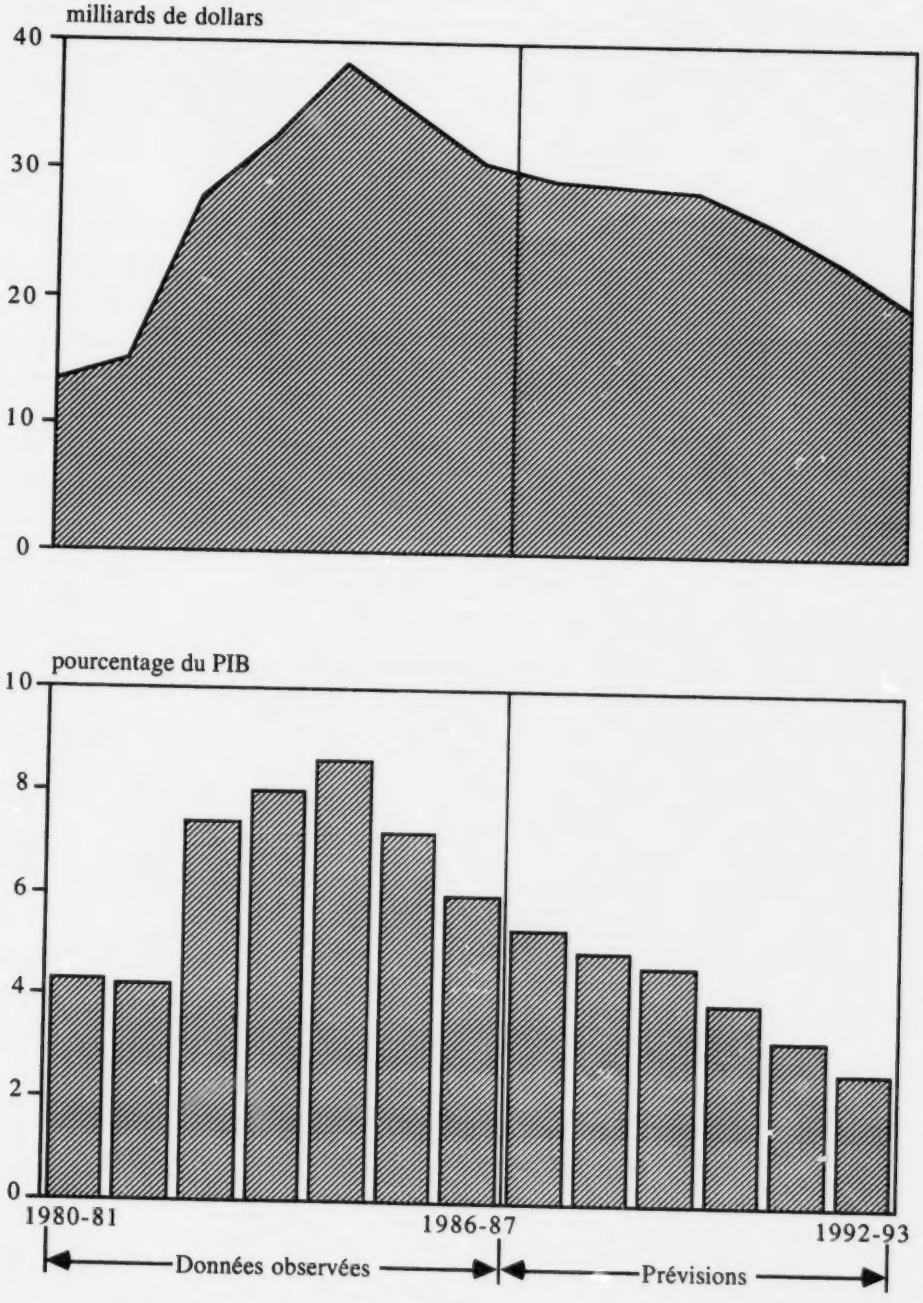
Produit intérieur brut et dette publique nette



Graphique 6.2

Les principes de planification financière

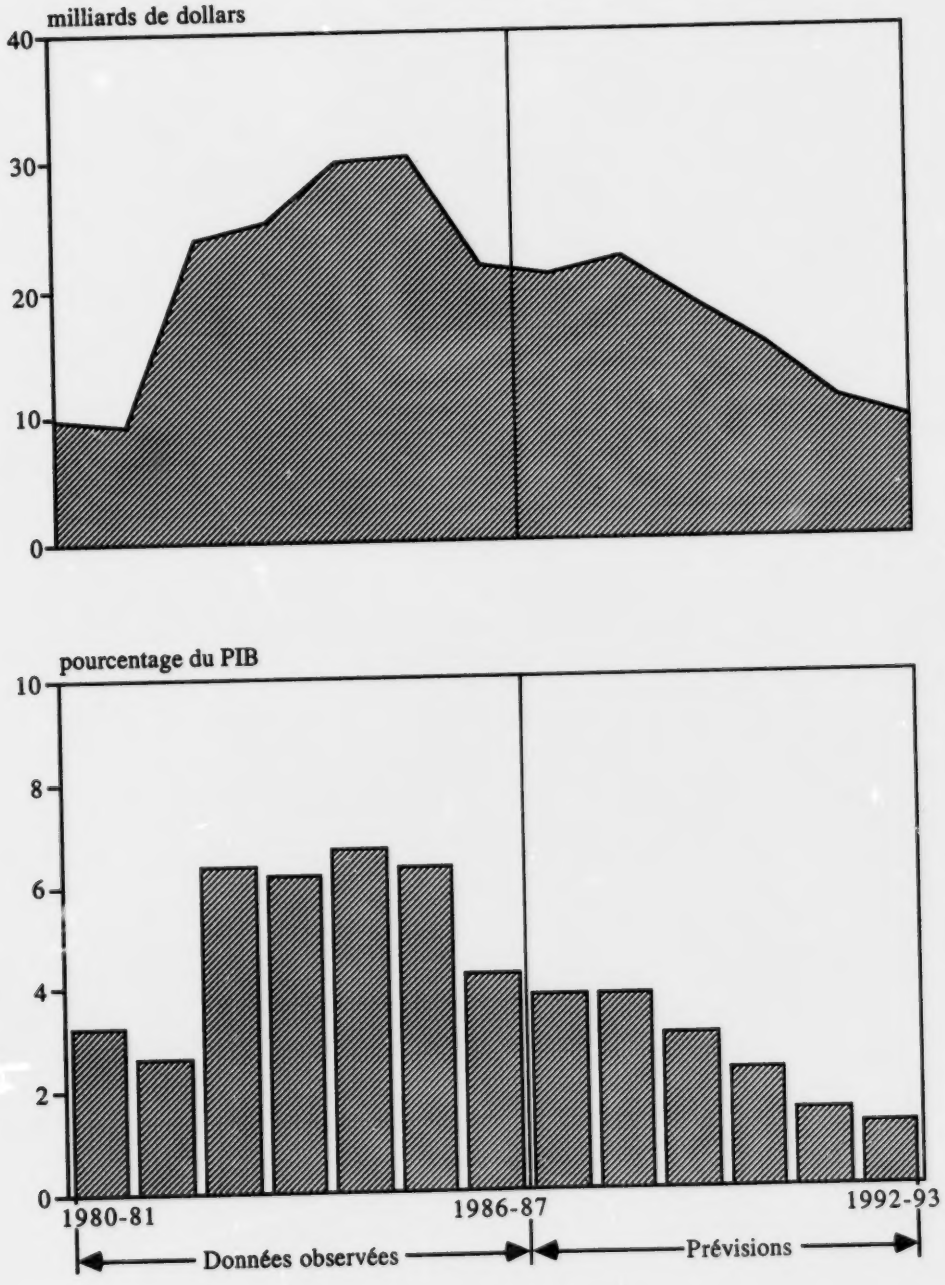
Le déficit



Graphique 6.3

Les principes de planification financière

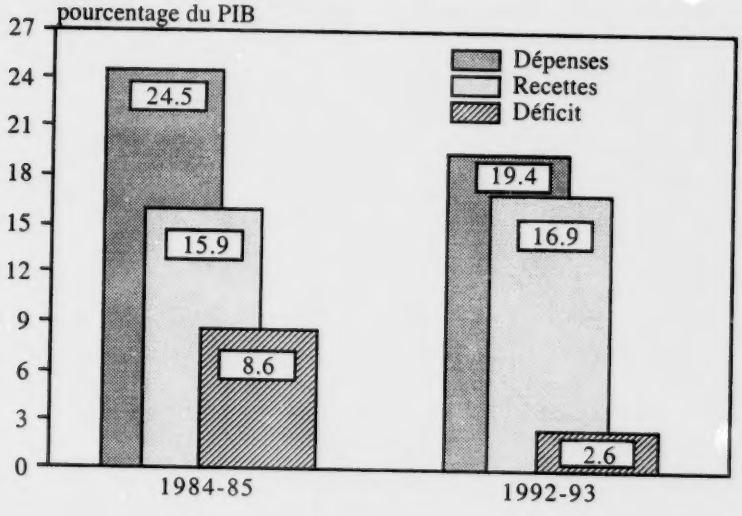
Les besoins financiers



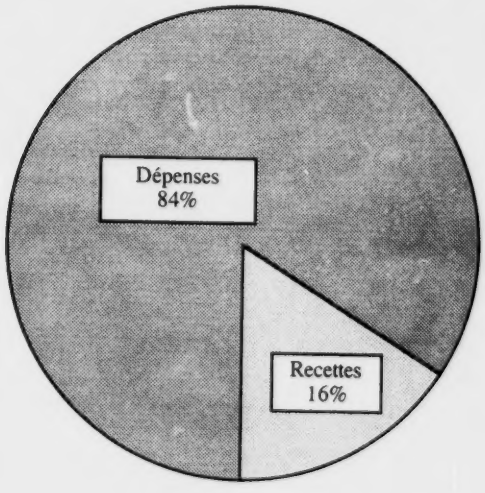
Graphique 6.4

Les principes de planification financière

Dépenses, recettes et déficit par rapport au PIB 1984-85 et 1992-93



Contribution à la réduction du déficit par rapport au PIB de 1984-85 à 1992-93



Annexes

Introduction et aperçu

Cette section contient cinq annexes qui fournissent des renseignements de fond sur les déficits, les dépenses et les recettes budgétaires. Un certain nombre de tableaux financiers présentant des données historiques sont également compris à la fin de cette section, à des fins de références. Cette information complète la présentation des comptes publics qui accompagne officiellement le budget et s'applique aux chapitres 1 à 6.

Une bonne partie des renseignements fournis dans ces annexes est présentée dans le cadre des comptes nationaux. La présentation du secteur public selon les comptes nationaux a un certain nombre de caractéristiques importantes. En premier lieu, les comptes nationaux mesurent la production et le revenu courants, et constituent l'indicateur le plus fréquemment utilisé de l'activité économique courante. En deuxième lieu, la présentation des comptes nationaux facilite le regroupement et la comparaison des diverses administrations publiques – administration fédérale, administrations provinciales et locales et hôpitaux, Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. En dernier lieu, les comptes nationaux sont le système le plus largement utilisé pour comparer les soldes budgétaires entre pays industrialisés. Sous l'égide des Nations Unies et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les soldes budgétaires des États membres ont été rendus conformes au cadre uniformisé des comptes nationaux. Les statistiques des comptes nationaux de tous les pays de l'OCDE sont publiées régulièrement.

L'annexe 1 présente les projections financières du gouvernement fédéral dans le cadre des comptes nationaux. Elle indique les principales différences conceptuelles entre les comptes nationaux et publics, et permet de rapprocher les projections financières établies dans le cadre des deux systèmes comptables. Le déficit selon les comptes nationaux est plus faible que le déficit budgétaire des comptes publics. Les deux mesures du déficit tendent cependant à évoluer parallèlement, et les progrès appréciables accomplis dans la réduction du déficit budgétaire ces dernières années se reflète dans la baisse du déficit d'après les comptes nationaux.

L'annexe 2 décrit l'évolution et les perspectives financières de l'ensemble du secteur public au Canada. L'ensemble du secteur public comprend le gouvernement fédéral, le secteur provincial-local, y compris les hôpitaux (PLH), ainsi que les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Par rapport au PIB, le déficit de l'ensemble du secteur public a fortement augmenté pendant la première moitié des années 80 mais est en baisse depuis. L'amélioration continuelle projetée du déficit total du secteur public est dominée par le redressement observé au niveau fédéral, qui reflète lui-même la baisse projetée des dépenses fédérales par rapport au PIB.

L'annexe 3 présente des comparaisons financières entre les membres du Groupe des Sept (G-7), c'est-à-dire les sept principaux pays de l'OCDE. Les comparaisons du G-7, qui sont effectuées dans le cadre des comptes nationaux, mettent en lumière à la fois une augmentation plus vive des déficits de l'administration centrale et de l'ensemble du secteur public au Canada pendant la première moitié des années 80, et les progrès marqués réalisés depuis dans la correction des déséquilibres financiers dans notre pays. Cette annexe permet aussi de comparer les progrès accomplis dans le freinage de la croissance de la dette nette au Canada et dans les autres pays du G-7. Elle présente également une comparaison directe de l'évolution des finances du gouvernement fédéral au Canada et aux États-Unis, dans le cadre des comptes publics, montrant que le déficit et l'endettement des deux pays sont à peu près comparables par rapport à l'activité économique actuellement, après avoir divergé considérablement pendant la première moitié des années 80.

L'annexe 4 présente d'autres mesures de la situation financière du gouvernement fédéral: le solde primaire – c'est-à-dire le solde budgétaire hors service net de la dette publique – et le solde structurel – le solde budgétaire corrigé des influences économiques conjoncturelles, l'amélioration sensible du solde budgétaire primaire reflète la capacité croissante de l'État de financer ses programmes à l'aide des recettes courantes; l'amélioration constante du solde primaire est un préalable essentiel à la stabilisation du ratio dette/PIB. Le redressement du solde structurel primaire, fournit une indication de l'effet des mesures discrétionnaires prises par le gouvernement afin de réduire le déficit depuis l'automne de 1984.

L'annexe 5 étudie la sensibilité du solde budgétaire fédéral aux variations de paramètres économiques clés. Ces estimations empiriques indiquent le degré de sensibilité du solde financier aux variations de production réelle et aux fluctuations de taux d'intérêt. L'analyse montre que la situation financière du gouvernement fédéral reste particulièrement vulnérable à l'évolution des taux d'intérêt, étant donné l'importance de la dette publique.

Annexe 1

Projections financières selon les Comptes nationaux

À la présente annexe se trouvent les projections financières dans le cadre des comptes nationaux. On y expose les principales différences conceptuelles entre les comptes nationaux et les comptes publics et on y présente le rapprochement des projections financières selon les deux cadres comptables. Bien qu'il existe certaines différences conceptuelles importantes entre les deux cadres comptables, les tendances des recettes, des dépenses et des déficits fédéraux selon les deux cadres comptables ont été semblables ces dernières années et on prévoit qu'elles le demeureront.

Selon les comptes nationaux, le déficit fédéral a atteint un sommet de $33.2 milliards ou 7.5 pour cent du PIB en 1984-85, et a diminué régulièrement depuis pour s'établir à $23.3 milliards, ou 4.2 pour cent du PIB en 1987-88 (tableau A.1.1). On s'attend que le déficit se contracte encore davantage en

Tableau A.1.1

Recettes, dépenses et déficits fédéraux selon les Comptes nationaux, de 1981-82 à 1989-90[1]

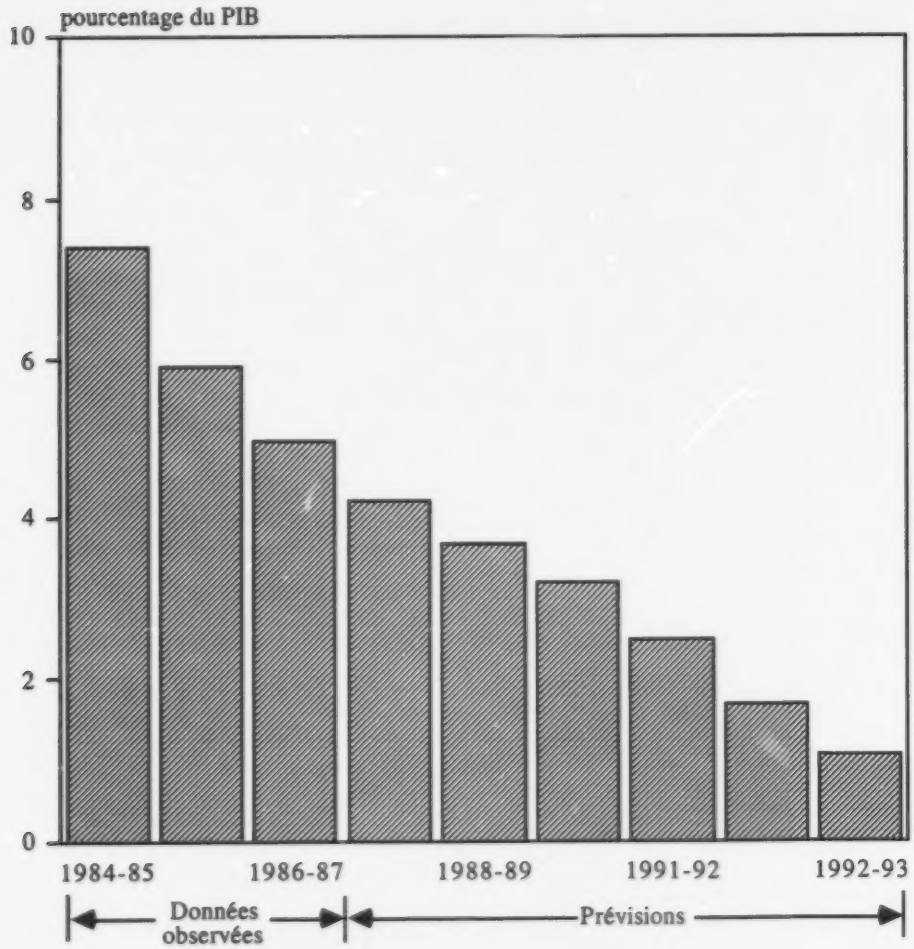
	Recettes		Dépenses		Déficit	
	milliards de dollars	pour cent du PIB	milliards de dollars	pour cent du PIB	milliards de dollars	pour cent du PIB
Réels						
1981-82	66.9	18.8	75.9	21.3	9.0	2.5
1982-83	66.4	17.7	89.9	24.0	23.5	6.3
1983-84	71.3	17.6	97.4	24.0	26.1	6.4
1984-85	77.9	17.5	111.1	24.9	33.2	7.5
1985-86	85.0	17.7	113.0	23.6	28.0	5.8
1986-87	92.8	18.2	118.3	23.2	25.6	5.0
Projetés						
1987-88	104.1	18.8	127.4	23.0	23.3	4.2
1988-89	112.7	19.2	134.7	22.9	22.0	3.7
1989-90	117.5	18.8	137.7	22.0	20.2	3.2

[1] Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

1989-90 pour atteindre $20.2 milliards, ou 3.2 pour cent du PIB. Cela constitue une baisse de près de 60 pour cent du déficit relativement au PIB par rapport au niveau enregistré en 1984-85. Le déficit selon les comptes nationaux devrait continuer de fléchir régulièrement à moyen terme, pour tomber à 1.2 pour cent du PIB en 1992-93 (graphique A.1.1). La baisse prévue du déficit sera réalisée en grande partie par la restriction du taux de croissance des dépenses fédérales. Exprimées en fonction du PIB, les recettes demeureront relativement stables au cours de la période de projection alors que les dépenses décroîtront de manière constante. Le tableau A.1.2 fournit plus de précisions sur les projections des recettes et des dépenses selon les comptes nationaux.

Graphique A.1.1

Déficit fédéral selon les comptes nationaux
1984-85 à 1992-93



Principales différences conceptuelles entre les deux systèmes comptables

Des différences apparaissent entre le déficit selon les comptes nationaux et le déficit selon les comptes publics parce que les deux cadres comptables visent des fins différentes. Voici les principales différences conceptuelles qui les distinguent: le traitement des comptes de pensions des fonctionnaires pour lesquels le gouvernement agit en qualité de fiduciaire; l'utilisation de la comptabilité de caisse au lieu de la comptabilité d'exercice; les bénéfices ou les pertes découlant de la vente d'immobilisations; les provisions pour consommation de capital; l'enregistrement d'opérations budgétaires en termes nets plutôt qu'en termes bruts; et d'autres ajustements divers.

Le graphique A.1.2 indique que le déficit selon les comptes nationaux est beaucoup plus faible que le déficit budgétaire calculé selon les comptes publics, surtout en raison du traitement comptable différent des caisses de retraite des fonctionnaires. Par exemple, en 1987-88, le déficit selon les comptes nationaux devrait s'établir à environ $6 milliards de moins que le déficit selon les comptes publics. Cependant, ces deux mesures du déficit ont généralement progressé selon des profils symétriques dans le passé et cette tendance devrait se poursuivre. Voici un bref exposé des principales différences entre les deux systèmes comptables:

Comptes de pensions des fonctionnaires

Les prestations de pensions des fonctionnaires sont financées grâce aux cotisations de l'employeur et des employés et aux intérêts produits par les fonds excédentaires. Les recettes selon les comptes nationaux comprennent les cotisations de l'employeur et des employés et les gains d'intérêt. Pour ce qui est des dépenses, les comptes nationaux englobent toutes les prestations versées et les intérêts courus.

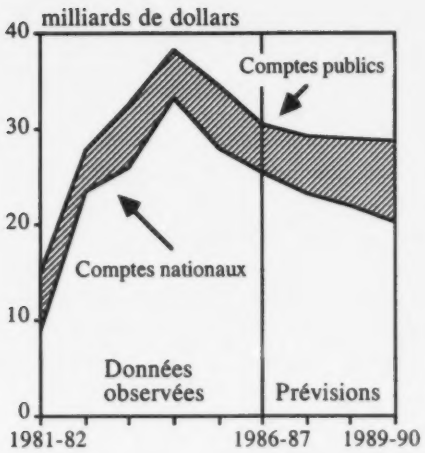
Le volet recettes des comptes publics ne compte aucune transaction ayant trait aux comptes de pension des employés. Quand au volet dépenses, on retrouve dans les comptes publics uniquement la contribution du gouvernement en qualité d'employeur, les intérêts versés sur les fonds excédentaires (compris dans les intérêts sur la dette publique) et les versements indexés au titre du régime de pension qui ne sont pas financés à même les comptes des employés.

En raison du traitement différent de ces comptes, le déficit selon les comptes nationaux est inférieur à celui des comptes publics. L'excédent annuel des comptes de pension est estimé à environ $5.7 milliards, soit pratiquement toute la différence entre les deux mesures du déficit.

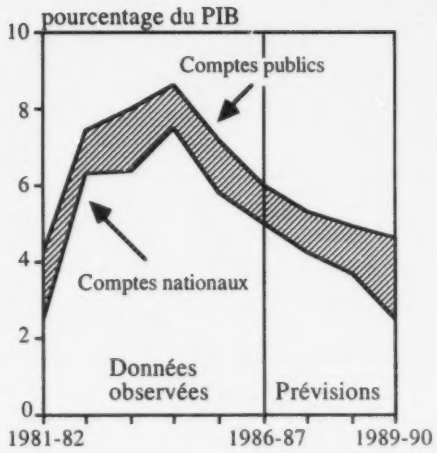
Graphique A.1.2

Mesures diverses du solde fédéral 1981-82 à 1989-90 (exercices)

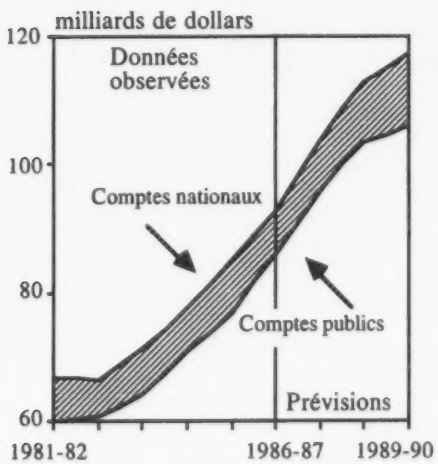
Déficit



Déficit



Recettes



Dépenses

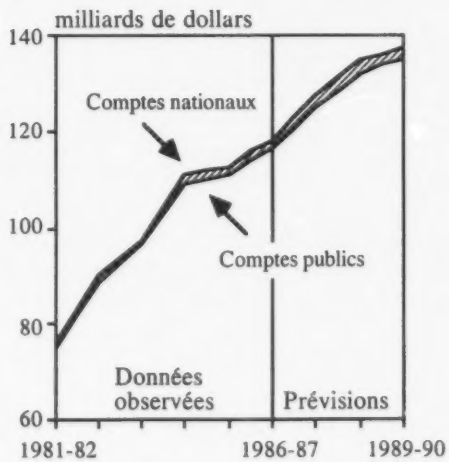


Tableau A.1.2

Recettes et dépenses du gouvernement du Canada selon les Comptes nationaux

	1986-87[1]	1987-88[2]	1988-89[3]	1989-90[3]
	(millions de dollars sauf indication contraire)			
Recettes				
Impôt direct, particuliers	50,125	57,025	58,865	60,850
Impôt direct, sociétés	9,695	11,585	12,520	14,005
Impôt direct, non résidents	1,448	1,205	1,460	1,615
Impôts indirects	21,324	23,210	27,845	27,970
Autres transferts courants des particuliers	24	25	30	30
Revenu de placement	8,778	9,580	10,315	11,165
Recettes courantes	91,394	102,630	111,035	115,635
Provisions pour consommation de capital	1,379	1,505	1,675	1,825
Recettes totales	92,773	104,135	112,710	117,460
Dépenses				
Biens et services courants	24,220	25,660	27,080	28,080
Provisions pour consommation de capital	1,379	1,505	1,675	1,825
Autres	22,841	24,155	25,405	26,255
Transferts aux particuliers	33,719	34,990	37,075	38,560
Transferts aux autres administrations	21,530	23,570	24,770	25,800
Transferts courants aux non-résidents	1,904	2,140	2,240	2,310
Subventions	5,384	7,930	7,900	6,220
Subventions d'équipement	2,453	2,115	1,825	1,980
Intérêt de la dette publique	26,928	28,920	31,820	32,770
Dépenses courantes	116,138	125,325	132,710	135,720
Formation brute de capital	2,170	2,075	1,980	1,975
Dépenses totales	118,308	127,400	134,690	137,695
Solde courant	−24,744	−22,695	−21,675	−20,085
Déficit total	−25,535	−23,265	−21,980	−20,235

(1) Chiffres réels.
(2) Estimations.
(3) Projections.

Comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice

Les recettes selon les comptes publics sont comptabilisées au moment de leur perception, ou selon une comptabilité de caisse. S'il est vrai qu'une majeure partie des recettes selon les comptes nationaux est enregistrée en comptabilité de caisse, il demeure que certains articles, dont le plus important sont les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés, sont présentés en comptabilité d'exercice.

Par ailleurs, la différence entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice est relativement mineure pour ce qui est des dépenses, à part le traitement des opérations de la période supplémentaire. Les comptes publics comprennent une période comptable supplémentaire après le 31 mars au cours de laquelle les coûts des biens achetés et des services rendus sont imputés à l'année au cours de laquelle ils sont livrés. Selon les comptes nationaux, seulement une partie de ces opérations est imputée à l'année à laquelle elles se rattachent.

Vente d'immobilisations

Le produit de la vente d'immobilisations n'est pas porté aux comptes nationaux, car il ne s'agit pas d'activités productrices. Dans les comptes publics, les profits découlant de la vente d'immobilisations sont portés aux recettes tandis que les pertes sont inscrites aux dépenses.

Le traitement différent des profits ou pertes découlant de la vente d'immobilisations a certaines répercussions importantes dans les cas de privatisations. Par exemple, en avril 1987, le gouvernement fédéral a vendu Téléglobe Canada. Le gain de cette transaction n'a pas été porté aux comptes nationaux alors qu'il a été enregistré dans les comptes publics.

Provisions pour consommation de capital

Les achats d'immobilisations dans les comptes publics, notamment les dépenses au titre des bâtiments, du matériel et de l'outillage sont enregistrés comme dépenses budgétaires au cours de l'année d'acquisition. Par contre, les comptes nationaux reconnaissent la contribution de ces immobilisations bien au-delà de l'année où elles ont été achetées ou construites. Par conséquent, les comptes nationaux englobent une provision pour la consommation des immobilisations fondée sur les coûts de remplacement. Outre qu'elle introduit un parallèle avec l'amortissement calculé dans le secteur privé, cette approche est utile pour l'analyse de l'ensemble des immobilisations du gouvernement et des ajouts annuels nets à celles-ci.

Comptabilisation nette plutôt que brute

Un certain nombre d'opérations budgétaires enregistrées en termes nets dans les comptes publics sont comptabilisées séparément à titre de recettes et de dépenses dans les comptes nationaux. S'il est vrai que ces différences influent sur l'importance des recettes et des dépenses dans les deux cadres comptables, il reste qu'elles n'ont aucune incidence sur l'importance relative des deux mesures du déficit.

Les paiements pour couvrir les déficits des entreprises commerciales de l'État, qui ne font pas partie du cadre comptable de l'État dans les comptes publics, sont enregistrés comme dépenses budgétaires alors que les profits versés sont inscrits aux recettes budgétaires. Dans les comptes nationaux, les paiements au titre du déficit sont soustraits des profits versés par les entreprises commerciales de l'État. Un certain nombre d'articles, notamment la vente de biens et de services, sont enregistrés en termes bruts dans les comptes publics alors qu'ils le sont en termes nets dans les comptes nationaux. Ainsi, les recettes découlant de la taxe sur les transports aériens sont portées aux comptes nationaux en termes bruts mais sont soustraites des dépenses du Fonds renouvelable des aéroports dans les comptes publics.

Autres redressements

Les comptes nationaux englobent les opérations financières de certains fonds et organismes spéciaux qui ne font pas partie des comptes publics. Il s'agit en grande partie des opérations financières d'organismes non commerciaux – tels que l'Énergie atomique du Canada, le Centre national des arts, et la Société de développement du Cap-Breton – qui sont comprises dans les recettes et les dépenses des comptes nationaux. Dans les comptes publics, seuls les crédits budgétaires à ces fonds et organismes spéciaux sont enregistrés.

D'autres redressements divers découlent des différentes conceptuelles entre les deux formes de présentation. Il s'agit d'opérations telles que la provision pour évaluation d'actifs et passifs et radiations, ou les cotisations du gouvernement au Compte de l'assurance-chômage au nom de ses employés et les variations de stocks.

Projections financières et rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

Les tableaux A.1.3 et A.1.4 présentent des rapprochements détaillés des recettes et des dépenses budgétaires des Comptes publics et de leurs contreparties des Comptes nationaux. Comme nous l'avons déjà dit ci-dessus, les principaux redressements ont été apportés sur le volet recettes, dont le plus important vise à tenir compte du traitement différent des comptes de pension des fonctionnaires.

Tableau A.1.3

Gouvernement du Canada – Recettes
Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

	1986-87[1]	1987-88[2]	1988-89[3]	1989-90[3]
	(millions de dollars)			
Recettes budgétaires – Comptes publics	85,783	96,050	103,305	106,310
Redressements				
Déficit des entreprises commerciales de l'État[4]	– 938	– 668	– 589	– 503
Excédent des sommes perçues sur les sommes dues[5]	– 694	185	520	505
Comptes de pensions des fonctionnaires[6]	6,497	7,446	8,148	8,746
Provisions pour consommation de capital[7]	1,379	1,505	1,675	1,825
Revenus de placements[8]	724	332	– 240	280
Autres recettes non fiscales[9]	– 284	– 651	– 722	– 564
Divers[10]	306	– 64	613	861
Redressement nets	6,990	8,085	9,405	11,150
Ensemble des recettes – Comptes nationaux	92,773	104,135	112,710	117,460

(1) Chiffres réels.
(2) Estimations.
(3) Prévisions.
(4) Dans les Comptes publics, les déficits des entreprises commerciales de l'État représentent des dépenses budgétaires, alors que dans les Comptes nationaux, ils sont déduits des bénéfices remis par les autres entreprises commerciales de l'État.
(5) Ce redressement représente l'excédent des sommes dues sur les sommes perçues au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés.
(6) Dans les Comptes publics, les recettes des comptes de pension, les recettes de sécurité sociale et de certains comptes spéciaux sont considérées comme des opérations non budgétaires, tandis que dans les Comptes nationaux, elles sont incluses dans les recettes de l'État.
(7) Ce redressement vise à rendre les recettes des Comptes publics comparables aux recettes des Comptes nationaux, lesquelles comprennent des provisions pour consommation du capital.
(8) Ce redressement représente la soustraction des paiements servant à couvrir les déficits des entreprises commerciales de l'État qui sont enregistrés comme des opérations budgétaires dans les Comptes publics.
(9) Ce redressement reflète les différences de comptabilisation d'autres transferts courants des particuliers et de divers impôts indirects dans les Comptes nationaux et les Comptes publics.
(10) Les principaux articles comportent des redressements pour tenir compte du produit de la vente des immobilisations existantes, de la taxe sur les transports aériens, des articles imputés et du traitement différent des recettes de la période supplémentaire dans les deux cadres comptables.

Tableau A.1.4

Dépenses du gouvernement du Canada
Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

	1986-87[1]	1987-88[2]	1988-89[3]	1989-90[3]
	(millions de dollars)			
Dépenses budgétaires – Comptes publics	116,388	125,300	132,250	134,900
Redressements				
Déficits des entreprises commerciales de l'État[4]	– 938	– 668	– 589	– 503
Fonds et organismes[5]	193	348	497	533
Débours des comptes de pensions des employés de l'État et de la sécurité sociale[6]	1,718	1,817	1,838	1,847
Provisions pour consommation de capital[7]	1,379	1,505	1,675	1,825
Divers[8]	– 432	– 902	– 971	– 907
Redressements nets	1,920	2,100	2,440	2,795
Ensemble des dépenses – Comptes nationaux	118,308	127,400	134,690	137,695

(1) Chiffres réels.
(2) Estimations.
(3) Prévisions.
(4) Dans les comptes publics, les déficits des entreprises commerciales de l'État représentent des dépenses budgétaires, alors que dans les comptes nationaux, ils sont déduits des bénéfices remis par les autres entreprises commerciales de l'État.
(5) Dans les comptes nationaux, les crédits budgétaires aux divers fonds et organismes sont remplacés par des dépenses réelles de ces fonds et organismes. Ce redressement reflète la différence entre les dépenses et les transferts.
(6) Dans les comptes publics, les débours des comptes de pension des fonctionnaires représentent des opérations budgétaires alors que dans les comptes nationaux, ces transactions sont imputées aux dépenses du gouvernement. Cet article comprend aussi les cotisations du gouvernement à l'assurance-chômage en qualité d'employeur.
(7) Cet article représente la dépréciation imputée du capital fixe de l'État.
(8) Ces divers articles reflètent les réserves d'évaluation et les défalcations; les achats d'immobilisations, les services bancaires imputés ainsi qu'un redressement pour tenir compte du traitement différent des dépenses de la période supplémentaire dans les deux cadres comptables.

Annexe 2

Soldes budgétaires et dette nette de l'ensemble du secteur public

Introduction

La présente annexe expose l'évolution récente et les perspectives relatives aux soldes budgétaires et à la dette nette de l'ensemble du secteur public du Canada. L'ensemble du secteur public comprend l'administration fédérale, le secteur provincial-local-hospitalier (PLH) et les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC-RRQ).

Les projections financières sont conformes aux prévisions économiques exposées dans le document budgétaire intitulé *Les perspectives économiques du Canada: Vers les années 90* et aux projections financières fédérales des comptes publics contenues dans le présent document. Cependant, toutes les données de la présente annexe sont présentées selon les comptes nationaux et, à la différence de celles de l'annexe 1, suivant l'année civile. Les données des comptes nationaux assurent la conformité de mesure des diverses administrations, facilitant ainsi les comparaisons et les consolidations sectorielles entre ces administrations. Des statistiques chronologiques sur les soldes budgétaires et la dette nette de l'ensemble du secteur public et ses composantes sont fournies dans les tableaux de référence se trouvant à la fin du présent document.

Les faits saillants de la présente annexe sont les suivants:

(1) Les déficits totaux de l'ensemble du secteur public ont été réduits considérablement depuis 1985. Le déficit de l'ensemble du secteur public a chuté d'un sommet de 7 pour cent du PIB qu'il était en 1985 pour s'établir à 4½ pour cent en 1987. La réduction du déficit reflète les compressions des dépenses conjuguées à une forte croissance économique. Dans une large mesure, le profil des déficits de l'ensemble du secteur public traduit l'évolution au niveau fédéral.

(2) Les déficits du secteur PLH sont généralement faibles mais certaines provinces ont connu une progression de leurs déficits à la fin de 1985 et en 1986 attribuable aux fortes baisses des prix du pétrole, du gaz et des céréales. Les provinces touchées ont pris des mesures pour réduire considérablement leur déficit en 1987.

(3) Les politiques budgétaires de l'administration fédérale et du secteur PLH, conjuguées aux excédents des RPC-RRQ, sont telles qu'elles garantissent une réduction continue du déficit de telle sorte que le ratio de la dette au PIB pour l'ensemble du secteur public se stabilisera probablement à la fin des années 80.

Aperçu des déficits et de la dette

Le déficit de l'ensemble du secteur public s'est contracté sensiblement depuis le milieu des années 80, passant de 7 pour cent du PIB en 1985 à 4.5 pour cent en 1987. On prévoit que les déficits diminueront davantage à court et à moyen termes, pour s'établir à environ 2 pour cent du PIB au début des années 90. Le ratio de la dette au PIB de l'ensemble du secteur public devrait atteindre un sommet en 1989 pour décroître ensuite (graphique A.2.1).
L'évolution des déficits et de la dette de l'ensemble du secteur public a été fortement marquée par celle de l'administration fédérale, donnant lieu tant à l'escalade des déficits qu'à la croissance rapide de la dette au cours de la période s'étendant jusqu'en 1985, et à l'amélioration qui a suivi depuis lors (graphique A.2.2).

Le déficit fédéral s'est contracté de l'équivalent de près de 7 pour cent du PIB qu'il atteignait en 1985 pour se fixer à environ 4 pour cent en 1987. La croissance de la dette fédérale a ralenti d'approximativement 29 pour cent en 1984 pour atteindre 12 pour cent en 1987. On prévoit que les déficits ralentiront encore et, tout comme pour l'ensemble du secteur public, le ratio de la dette au PIB devrait atteindre un sommet en 1989 pour ensuite fléchir.

Les efforts de restriction des déficits et de la croissance de la dette entrepris par le secteur PLH ont été interrompus au milieu des années 80 en grande partie en raison de la chute des prix du pétrole, du gaz et des céréales. Pour la plus grande part, les stratégies budgétaires récentes des provinces visent à garantir une réduction de leur déficit à court et à moyen termes.

Le déficit de l'ensemble du secteur PLH a décliné de 1.2 pour cent du PIB qu'il atteignait en 1986 pour se situer à 0.6 pour cent en 1987 et l'on s'attend à ce qu'il soit en moyenne inférieur à 0.5 pour cent du PIB en 1988 et au cours des années suivantes. Le ratio de la dette au PIB du secteur PLH devrait demeurer stable à partir de 1988.

Au cours de la période observée et de la période de prévision, les RPC-RRQ ont enregistré et devraient continuer d'afficher des excédents. Ces derniers sont à peu près du même ordre de grandeur que les déficits du secteur PLH, soit en moyenne environ 0.5 pour cent du PIB.

Dépenses

La majeure partie de l'amélioration apportée depuis 1985 à la situation financière de l'ensemble du secteur public est attribuable à l'évolution des dépenses. L'ensemble des dépenses du secteur public a connu de fortes hausses au début des années 80, pour se stabiliser ensuite relativement au PIB au milieu des années 80 et fléchir ensuite au cours des deux derniers exercices, comme le montre le graphique A.2.2. Dans l'ensemble, on prévoit une tendance à la baisse à moyen terme. Comparativement au PIB, la masse salariale du secteur public, les immobilisations et les subventions d'équipement ont été comprimées tandis que les transferts aux personnes ont été maintenus. La réduction des dépenses de programmes a plus que compensé l'augmentation des frais de la dette publique. On s'attend à ce que ces tendances se poursuivent au cours des années à venir, exception faite des frais de la dette, où on anticipe un ralentissement des taux de croissance.

Pour l'administration fédérale, la majeure partie de l'augmentation du ratio du déficit au PIB au cours de la période s'étendant de 1982 à 1984 découle de l'évolution des dépenses. L'augmentation des taux d'intérêt, associée à l'incidence de la récession sur les dépenses statutaires et des mesures discrétionnaires, a fait augmenter le ratio des dépenses fédérales de près de 4 points au cours de cette période de trois ans, l'amenant à 24 pour cent du PIB. Les mesures discrétionnaires et la forte croissance économique ont suscité une baisse du ratio des dépenses fédérales en 1986 et en 1987 et cette tendance devrait se poursuivre à moyen terme. D'ici le début des années 90, le ratio des dépenses fédérales au PIB devrait tomber à environ 20 pour cent.

Dans le secteur PLH, le ratio des dépenses au PIB a affiché une tendance à la baisse depuis 1983, profil qui devrait se poursuivre au cours des années à venir.

Recettes

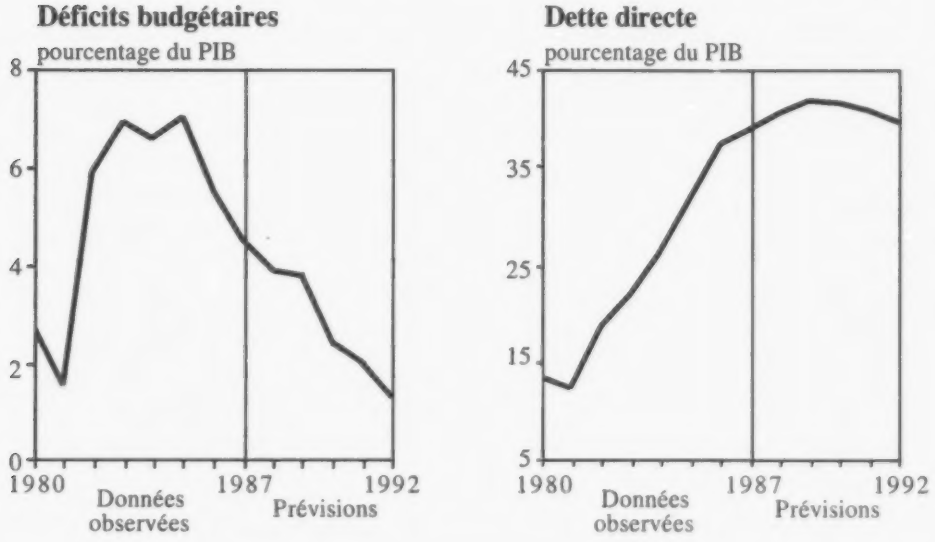
L'amélioration qui a marqué la situation budgétaire de l'ensemble du secteur public depuis 1985 découle en partie de l'augmentation des recettes. Comparativement au PIB, les recettes de l'ensemble du secteur public ont progressé sensiblement en 1980 et 1981 pour ensuite fléchir pendant la récession. Le ratio des recettes au PIB s'est accru en 1986 et devrait augmenter quelque peu en 1987 et 1988 (graphique A.2.2). On prévoit ensuite la stabilisation de ce ratio. Les projections tiennent compte des réformes des RPC-RRQ, de la première étape de la réforme fiscale, de l'élimination graduelle des droits de douane en vertu de l'accord de libre-échange canado-américain.

Le ratio des recettes fédérales au PIB reflète l'évolution cyclique, les réformes structurelles et certaines augmentations d'impôts nécessaires pour faire diminuer le déficit. On prévoit que les recettes se stabiliseront à environ 18 pour cent du PIB à partir de 1989 et au cours des années à venir, une fois passée la période de transition associée à la réforme fiscale. Le ratio des recettes est comparable à sa valeur moyenne au cours des années 70.

Graphique A.2.1

Tendances financières de l'ensemble du secteur public*

(selon les comptes nationaux, années civiles)



* Comprend le gouvernement fédéral, le secteur provincial-local-hospitalier, et les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

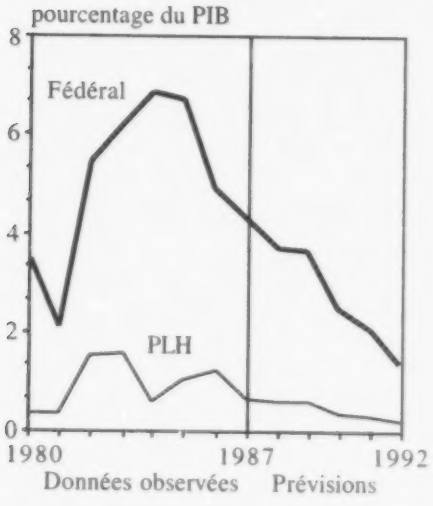
Sources: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses,* n° de cat. 13-001; et ministère des Finances.

Graphique A.2.2

Comparaison des tendances financières des gouvernements fédéral et provinciaux-locaux-hospitaliers (PLH)

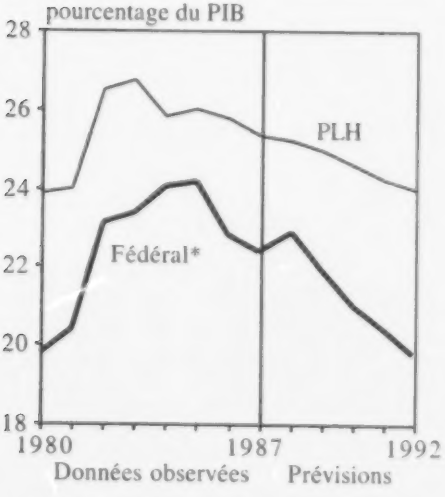
(selon les comptes nationaux, année civile)

Déficits budgétaires



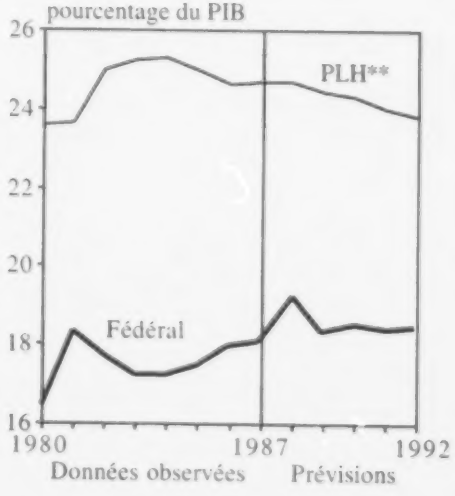
Dette directe

Dépenses



*Y compris les transferts au PLH.

Recettes



**Y compris les transferts fédéraux.

Sources: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses,* n° de cat. 13-001; et ministère des Finances.

Par ailleurs, la récession de 1981-1982 a moins eu d'effet sur les recettes du secteur PLH que sur celles de l'administration fédérale, le ratio des recettes au PIB du secteur PLH étant demeuré relativement stable au cours de la première moitié des années 80. Il faut attribuer en partie ce résultat aux mesures discrétionnaires prises au tout début de la reprise par un certain nombre d'administrations provinciales. En outre, le secteur PLH dépend moins fortement que le gouvernement fédéral des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui sont plus sensibles aux cycles économiques, pour être plus fortement tributaire des taxes à la consommation, des redevances sur les ressources naturelles et des revenus d'intérêt, composantes qui se sont bien maintenues au cours de la première moitié de la décennie. La baisse du ratio des recettes du secteur PLH, enregistrée en 1985 et encore en 1986 à la suite du fléchissement des prix des produits de base, a été en partie interrompue en 1987 par suite des mesures fiscales prises par les provinces de l'Ouest les plus touchées par l'abaissement des prix des produits de base au cours de 1985-1986. On s'attend à une tendance très légèrement à la baisse du ratio des recettes au PIB au cours de la période de prévision.

Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec (RPC-RRQ) constituent le troisième élément de l'ensemble du secteur public. Ces régimes fournissent des prestations de retraite, d'invalidité et de survivants aux Canadiens. Les régimes sont partiellement capitalisés. S'il est vrai que les prestations ont dépassé les cotisations des employés ces dernières années, les revenus de placement produits par l'actif des régimes, totalisant quelque $47 milliards, ont permis aux régimes de dégager des excédents. La majeure partie des fonds accumulés servent à financer la dette du secteur PLH et des sociétés d'État.

Pour garantir que les régimes demeurent financièrement sains, les ministres des finances du fédéral et des provinces ont convenu en 1985 d'accroître graduellement les taux de cotisations sur une période de vingt-cinq ans commençant en 1987. Cette entente doit faire l'objet d'une révision tous les cinq ans. Les taux de cotisations augmenteront donc de 3.8 pour cent des gains maximums assurables en 1987 pour atteindre 4.6 pour cent en 1991.

Compte tenu de cette décision, les recettes des RPC-RRQ devraient augmenter par rapport au PIB, de sorte qu'au début des années 90, la tendance à la baisse des excédents des RPC-RRQ relativement au PIB sera renversée. Les prestations des RPC-RRQ devraient aussi augmenter relativement au PIB, en partie à cause des hausses discrétionnaires des prestations, mais surtout en raison de l'évolution structurelle des régimes.

Annexe 3

Comparaisons internationales des déficits, de la dette et des paiements d'intérêt

Les déficits budgétaires ont augmenté rapidement au début des années 80 dans les principaux pays de l'OCDE (le Groupe des Sept), dont fait partie le Canada. Depuis, ces pays ont réussi à réduire considérablement leurs déficits et à maîtriser la croissance de la dette publique, tant pour l'administration centrale (fédérale) que pour l'ensemble du secteur public (général). La présente annexe présente une comparaison de la situation financière récente et projetée du Canada avec celle des autres principaux pays de l'OCDE.

La première section présente des comparaisons entre les pays du G-7 d'après les comptes nationaux. Elle compare notamment les déficits enregistrés tant par l'administration centrale que par l'ensemble du secteur public, et les recettes, dépenses et dette de l'ensemble du secteur public. La deuxième section compare, pour le Canada et les États-Unis, les déficits budgétaires, la dette et les paiements nets d'intérêt selon les comptes publics des administrations centrales.

Ces comparaisons permettent de dégager un certain nombre d'importantes observations:

- Tant au sein de l'administration centrale qu'au sein de l'ensemble du secteur public, le Canada a mis en oeuvre de substantielles mesures de réduction de son déficit au cours des trois dernières années, tant en termes absolus qu'en comparaison aux autres pays du Groupe des Sept (G-7);

- c'est le Canada qui, des sept pays, a le mieux réussi à améliorer le solde budgétaire structurel de l'ensemble du secteur public depuis 1985; le déficit total des administrations en proportion du PIB est resté supérieur à la moyenne du G-7 au Canada en 1987, mais d'ici 1989, l'écart devrait se rétrécir davantage;

- pour l'ensemble du secteur public, les restrictions de dépenses ont été au Canada à l'origine d'une proportion relativement plus grande de la réduction du déficit que pour l'ensemble du G-7;

- au niveau de l'administration centrale, le Canada a fait beaucoup de progrès dans la réduction du rapport déficit/PIB; en 1988, ce ratio devrait se situer à peu près au niveau de la moyenne du G-7, alors qu'en 1985 il était de plus de 2 points supérieur au Canada; et

- bien que le déficit ait crû plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis pendant la récession le déficit et la dette de l'administration fédérale sont, en gros, semblables à ceux des États-Unis.

A. Comparaisons selon les Comptes nationaux

Comparaisons des déficits de l'ensemble du secteur public

Pour comparer entre pays les soldes budgétaires, il est nettement préférable d'examiner l'ensemble du secteur public. Puisque les responsabilités sont réparties différemment entre les différents paliers d'administration dans les divers pays, la comparaison de la situation de l'ensemble du secteur public reflète plus fidèlement le degré d'intervention du gouvernement dans l'économie. Néanmoins, il est également instructif d'analyser l'évolution des soldes budgétaires des administrations centrales, étant donné le rôle stabilisateur que joue ce palier au niveau national. En outre, puisque seules les administrations centrales ont le pouvoir de monétiser leurs déficits, c'est essentiellement de la situation financière de ce palier de l'administration que naît la crainte de l'inflation et dont se soucient les investisseurs. Le tableau A.3.1 présente la comparaison des déficits des sept principaux pays de l'OCDE, selon les comptes nationaux, tant pour les administrations centrales que pour l'ensemble du secteur public. Les déficits sont exprimés en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ou encore du produit national brut (PNB).

Comparativement aux années antérieures à 1982, au cours desquelles il se comparait favorablement à celui des autres pays du G-7, le déficit de l'ensemble du secteur public du Canada s'est considérablement gonflé jusqu'en 1985. Au cours de cette période, le déficit a augmenté plus rapidement au Canada que dans tout autre pays du G-7, exception faite de l'Italie. Le déficit moyen du G-7 est passé de 2.7 pour cent du PIB en 1981 à 3.3 pour cent en 1985. Toujours au cours de la même période, le déficit de l'ensemble du secteur public au Canada est passé de 1.5 pour cent en 1981 à 7.0 pour cent en 1985. Bien qu'il se soit accru plus rapidement au début des années 80, le déficit du Canada a aussi été réduit plus rapidement ces dernières années. Le déficit de l'ensemble du secteur public au Canada a chuté de 2.5 points du PIB de 1985 à 1987. Le déficit moyen du Groupe des sept s'est replié au cours de la même période de 0.6 point seulement. Le déficit total des administrations publiques au Canada, en proportion du PIB, est néanmoins resté supérieur à la moyenne du G-7 en 1987.

Il est prévu que le déficit du Canada tombera encore de 0.7 point d'ici 1989, tandis que la moyenne du G-7 devrait demeurer constante à son niveau de 1987. Bien que le rythme de réduction du déficit canadien au cours de cette période est beaucoup plus rapide que celui des autres pays du G-7, le déficit global du secteur public en proportion du PIB devrait rester supérieur à la moyenne du G-7 en 1987, en raison de l'ampleur de la hausse des déficits au Canada pendant la première moitié des années 80.

Des facteurs économiques cycliques pouvant influer considérablement sur les soldes budgétaires, et les pays étant souvent à des étapes différentes du cycle économique, les comparaisons de la variation des soldes budgétaires réels peuvent être des indicateurs trompeurs des politiques financières discrétionnaires adoptées par les différents pays. Il est davantage utile de comparer les variations des soldes budgétaires structurels, qui tentent d'éliminer l'influence des facteurs économiques

cycliques sur les soldes budgétaires. (Les notions de cette mesure de soldes budgétaires sont expliquées plus amplement à l'annexe 4).

Le tableau A.3.2 fait état des progrès réalisés dans la réduction des soldes budgétaires structurels de l'ensemble des secteurs publics. Le Canada a connu de fortes hausses des déficits tant réels que structurels pendant la première moitié des années 80. Le Canada projette de réduire son déficit structurel de 2.3 points du PIB entre 1985 et 1989, la réduction moyenne au sein du G-7 n'étant que de 0.7 point du PIB pour la même période.

Tableau A.3.1

Comparaisons internationales des soldes budgétaires de l'État, selon les Comptes nationaux, de 1970 à 1989 (déficit (+); excédent (−))

	Moyenne pondérée, G-7[1]	Canada	É.-U.	R.-U.	France	Allemagne	Italie	Japon
				(en pourcentage du PIB ou du PNB)				
Ensemble du secteur public								
Moyenne 1970-1974	0.6	−0.7	0.6	0.7	−0.4	0.1	6.4	−0.7
Moyenne 1975-1979	2.9	2.4	1.4	4.0	1.3	3.3	10.1	4.1
1980	2.6	2.8	1.3	3.5	0.0	2.9	8.5	4.4
1981	2.7	1.5	1.0	2.7	1.9	3.7	11.5	3.8
1982	4.0	5.9	3.5	2.3	2.8	3.3	11.3	3.6
1983	4.2	6.9	3.8	3.6	3.2	2.5	10.7	3.7
1984	3.4	6.6	2.8	3.9	2.7	1.9	11.5	2.1
1985	3.3	7.0	3.3	2.9	2.9	1.1	12.3	0.8
1986	3.3	5.5	3.5	2.6	2.9	1.2	11.2	0.9
1987[2]	2.7	4.5	2.4	2.1	2.8	1.7	10.3	1.2
1988[3]	2.7	3.8	2.4	1.9	2.7	2.3	10.0	1.1
1989[3]	2.7	3.8	2.3	1.9	2.5	2.7	9.8	1.0
Administration centrale								
Moyenne 1970-1974	0.7	−0.2	1.2	−1.3	−0.9	0.0	3.8	0.6
Moyenne 1975-1979	3.0	3.0	2.3	3.3	1.0	2.0	7.4	4.9
1980	3.0	3.5	2.3	3.0	0.2	1.7	7.5	5.5
1981	3.3	2.0	2.1	4.2	1.2	2.1	10.9	5.3
1982	4.5	5.4	4.6	2.8	2.7	2.1	10.3	5.2
1983	4.8	6.2	5.2	2.8	3.2	1.6	11.0	4.9
1984	4.3	6.8	4.5	3.1	3.3	1.3	10.8	4.0
1985	4.5	6.7	4.9	2.4	3.3	0.9	12.3	3.7
1986	4.2	4.9	4.8	2.3	2.8	1.0	11.1	3.6
1987[2]	3.5	4.3	3.4	2.1	2.4	1.3	10.2	3.5
1988[3]	3.4	3.7	3.3	1.8	2.2	1.7	9.9	3.5
1989[3]	–	3.6	3.1	1.9	–	–	9.7	3.5

[1] Coefficients de pondération du PIB/PNB de 1980-81 exprimés en dollars américains.
[2] Estimations.
[3] Prévisions.

Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1987; Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº de cat. 13-001; et ministère des Finances.

Tableau A.3.2

Comparaisons internationales des variations des soldes budgétaires observés et structurels pour l'ensemble des secteurs publics, selon les Comptes nationaux, de 1985 à 1989

	Variation cumulative des soldes budgétaires observés	Variation cumulative des soldes budgétaires structurels
	(en pourcentage du PIB/PNB)	
États-Unis	+1.0	+0.9
Japon	−0.2	+0.6
Allemagne	−1.6	−0.7
France	+0.4	+1.4
Royaume-Uni	+1.0	−0.5
Italie	+2.5	+1.9
Canada	+3.2	+2.3
Moyenne pondérée du G-7[1]	+0.6	+0.7

Remarque: Le signe + indique une politique restrictive (vers un excédent), et le signe − une politique expansionniste (vers un déficit). Les chiffres pour tous les pays, exception faite du Canada, viennent de l'OCDE; les chiffres pour le Canada sont des estimations fournies par le ministère des Finances.

[1] Pondération PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains.

Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1987, et ministère des Finances.

Comparaisons des déficits des administrations centrales

Pour ce qui est de l'administration centrale, l'évolution du déficit du Canada relativement à celle des autres pays du G-7 se compare à celle des déficits de l'ensemble des secteurs publics (tableau A.3.1). Alors qu'avant 1982 il se comparait à la moyenne de tous les pays du G-7, le déficit de l'administration centrale du Canada s'est élevé plus rapidement pendant la récession que dans les autres pays du G-7. De 2.0 pour cent du PIB qu'il était en 1981, le déficit a atteint 6.8 pour cent en 1984 au Canada, alors qu'il était en moyenne de 4.3 pour cent dans les pays du G-7.

Comme c'est le cas de l'ensemble des secteurs publics le repli du déficit de l'administration centrale depuis ses sommets d'après la récession a également été plus rapide au Canada qu'ailleurs. Depuis son sommet de 1984, le déficit a chuté à 4.3 pour cent du PIB en 1987 au Canada et il devrait continuer de baisser pour atteindre 3.7 pour cent en 1988, soit une réduction de 3.1 points du PIB. Le déficit moyen des administrations centrales du G-7 ne devrait diminuer que de 1.4 point du PIB par rapport au sommet de 1983, pour se situer à 3.4 pour cent en 1988. De

plus, malgré l'ampleur de la hausse du déficit au Canada durant la première moitié des années 80, le rapport déficit/PIB au Canada, en 1988, devrait être à peu près égal à la moyenne du G-7.

Comparaisons internationales des recettes et des dépenses publiques

Le tableau A.3.3 présente les recettes et les dépenses de l'ensemble des pays du G-7, selon les comptes nationaux, de 1970 à 1989. Les recettes publiques totales sont demeurées relativement stables au Canada depuis le début des années 80. En 1981, les recettes représentaient 39.8 pour cent du PIB et elles s'élèveraient à 40.6 pour cent en 1987. Bien qu'elles devraient atteindre 41.9 pour cent du PIB en 1988 par suite de l'accélération des remises des retenues à la source de l'impôt des particuliers et des taxes de vente et d'accise, on prévoit que les recettes publiques baisseront à 40.9 pour cent en 1989. Il s'ensuit que le gonflement des déficits de l'État canadien au début des années 80 était largement attribuable à une augmentation des dépenses, et que la réduction du déficit pendant la période qui a suivi la récession est essentiellement le fait d'une restriction des dépenses.

Cette interprétation est confirmée par le deuxième volet du tableau A.3.3. On y constate de fait que les dépenses publiques totales se sont accrues considérablement en 1982 au Canada, pour atteindre 46.3 pour cent du PIB, alors qu'elles s'établissaient à 41.2 pour cent en 1981. Elles ont continué d'augmenter par la suite, passant à 46.9 pour cent du PIB en 1985. Elles ont été réduites au cours des deux années qui ont suivi revenant à 45.2 pour cent du PIB en 1987, et devraient continuer à reculer, pour descendre à 44.7 pour cent du PIB en 1989. En moyenne, les dépenses publiques totales des pays du G-7 ne se sont pas accrues aussi rapidement qu'au Canada en 1982, n'augmentant que de 1.5 pour cent, pour monter à 40 pour cent du PIB/PNB en 1982. Contrairement au Canada, les grands pays de l'OCDE se sont surtout attachés, pour réduire leurs déficits, à augmenter leurs recettes plutôt qu'à réduire leurs dépenses. La moyenne des dépenses publiques totales n'a chuté que très légèrement depuis le sommet de 1982 et devrait retomber à 40 pour cent du PIB/PNB d'ici 1989. De fait, les dépenses des États-Unis, de l'Allemagne et du Japon devraient en 1989 encore être supérieures aux dépenses de 1985. La moyenne des recettes publiques totales a progressé presque tous les ans dans les années 80, et atteindra 37.3 pour cent du PIB/PNB en 1989, alors qu'elle était de 34.8 pour cent en 1980.

Tableau A.3.3

Comparaisons internationales des recettes et des dépenses publiques totales, selon les Comptes nationaux, de 1970 à 1989

	Moyenne pondérée, G-7[1]	Canada	É.-U.	R.-U.	France	Allemagne	Italie	Japon
	(en pourcentage du PIB/PNB)							
Recettes								
Moyenne 1970-1974	31.8	36.6	30.6	37.4	39.0	41.1	27.3	22.6
Moyenne 1975-1979	33.4	37.1	30.8	38.5	42.6	44.7	30.1	25.1
1980	34.8	37.5	31.3	39.6	46.1	45.3	33.3	28.2
1981	35.8	39.8	32.0	41.7	46.7	45.5	34.3	29.7
1982	36.1	40.4	31.6	42.5	47.6	46.2	36.5	30.1
1983	36.0	40.0	31.2	41.6	48.2	45.7	38.3	30.4
1984	36.2	40.0	31.1	41.7	49.1	45.7	38.2	31.1
1985	36.5	39.9	31.6	41.5	49.2	46.0	38.7	31.8
1986	36.5	40.4	31.6	40.6	48.9	45.2	39.4	32.2
1987[2]	37.0	40.6	32.5	40.0	49.3	45.0	40.0	32.6
1988[3]	37.1	41.9	32.6	39.2	49.3	44.8	40.6	32.9
1989[3]	37.3	40.9	33.0	38.9	49.6	44.9	41.2	33.3
Dépenses								
Moyenne 1970-1974	32.4	35.9	31.2	38.1	38.6	41.2	33.7	21.9
Moyenne 1975-1979	36.2	39.5	32.1	42.6	44.0	48.0	40.3	29.2
1980	37.4	40.3	32.6	43.1	46.1	48.1	41.9	32.6
1981	38.5	41.2	33.0	44.4	48.6	49.1	45.8	33.6
1982	40.0	46.3	35.1	44.8	50.3	49.5	47.8	33.7
1983	40.1	46.9	34.9	45.2	51.4	48.2	49.0	34.1
1984	39.5	46.6	33.9	45.5	51.8	47.6	49.7	33.2
1985	39.8	46.9	34.9	44.3	52.1	47.2	51.1	32.6
1986	39.8	45.9	35.1	43.2	51.8	46.4	50.6	33.1
1987[2]	39.7	45.2	35.0	42.1	52.0	46.7	50.3	33.8
1988[3]	39.8	45.8	35.1	41.1	52.0	47.2	50.6	34.0
1989[3]	40.0	44.7	35.3	40.8	52.1	47.6	51.0	34.3

[1] Coefficients de pondération du PIB/PNB de 1980-81 exprimés en dollars américains.
[2] Estimations.
[3] Prévisions.

Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1987; Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº de cat. 13-001; et ministère des Finances.

Comparaisons internationales de l'encours de la dette nette

Le tableau A.3.4 présente l'encours de la dette nette en proportion du PNB/PIB pour l'ensemble du secteur public dans les sept principaux pays de l'OCDE de 1975 à 1988. L'encours de la dette nette s'entend des obligations financières brutes diminuées des avoirs financiers. Toutes les données de base sont fournies par l'OCDE, à l'exception de celles du Canada et des États-Unis, pour lesquelles sont utilisées les définitions selon les comptes nationaux de ces pays. Les projections établies pour le Canada sont celles du ministère des Finances tandis que pour les États-Unis elles sont établies d'après les projections de déficit de l'OCDE.

Comme le montre ce tableau, la dette s'est gonflée dans les sept principaux pays de l'OCDE au cours des années 80, exception faite du Royaume-Uni. Le ratio de la dette au PIB/PNB pour l'ensemble des sept pays s'est accru de 11.9 points du PIB de 1980 à 1986. Au cours de la même pe. ode, le ratio de la dette au PIB de l'ensemble du secteur public a grimpé de 23.5 points au Canada. La croissance plus élevée du ratio au Canada a reflété l'escalade des dépenses et des déficits de l'État pendant la récession. Malgré le fait que le ratio de la dette au PIB ait connu une ascension plus rapide au Canada que dans l'ensemble du G-7, l'État canadien est en très bonne voie de stabiliser ce dernier. Alors qu'elle progressait d'environ 5 points par an au milieu des années 80, la croissance de la dette nette par rapport au PIB devrait être réduite à 1.6 point d'ici 1988.

Tableau A.3.4

Encours de la dette pour l'ensemble du secteur public de 1975 à 1988

	Moyenne pondérée, G-7[1]	Canada	États-Unis	Royaume-Uni	France	Allemagne	Italie	Japon
				(en pourcentage du PIB ou du PNB)				
1975	21.9	7.4	29.5	57.4	11.1	1.0	52.0	- 2.1
1980	24.7	13.4	26.2	48.0	9.0	14.3	53.6	17.3
1981	25.7	12.3	25.8	47.1	9.7	17.4	57.3	20.7
1982	28.4	18.5	28.7	46.3	11.2	19.8	63.4	23.2
1983	31.4	21.9	32.3	47.1	13.1	21.4	68.9	26.2
1984	32.9	26.0	33.6	48.4	14.9	21.6	74.9	26.9
1985	34.8	31.6	36.2	46.9	16.4	22.1	81.9	26.5
1986	36.6	36.9	39.1	46.5	18.3	22.2	85.0	26.3
1987[2]	37.9	38.6	40.8	45.2	20.3	23.1	88.4	26.6
1988[3]	38.6	40.2	41.2	43.7	22.2	24.7	92.6	26.6

[1] Coefficients de pondération du PIB/PNB de 1980-81 exprimés en dollars américains.
[2] Estimations.
[3] Prévisions.

Sources: OCDE; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*; et ministère des Finances.

B. Comparaisons des comptes publics du Canada et des États-Unis

Les comparaisons financières se font fréquemment entre les administrations centrales ou fédérales du Canada et des États-Unis. Le déficit budgétaire canadien est souvent comparé au déficit budgétaire unifié des États-Unis, et la dette publique nette du Canada, à la dette détenue par le grand public aux États-Unis. Cependant, le déficit budgétaire canadien et le déficit budgétaire unifié américain, selon les comptes publics, ne sont pas strictement comparables, en raison de l'existence d'un certain nombre de différences. On incorpore ainsi dans le déficit budgétaire unifié des États-Unis les sources ou les besoins de fonds correspondant à certains comptes de fiducie. Ces comptes n'entrent pas dans la détermination du déficit budgétaire au Canada; ils figurent dans les comptes à des fins déterminées, et donc dans les besoins financiers. De plus, le déficit budgétaire unifié des États-Unis ne tient pas compte des dépenses dites «hors budget». Aux États-Unis, ces dépenses hors budget sont constituées par les paiements des comptes de fiducie de la sécurité sociale. Les recettes et dépenses hors budget se composent de deux comptes en fiducie de la sécurité sociale, de l'assurance-vieillesse et survivant au niveau fédéral et de l'assurance-invalidité.

Il convient en conséquence de comparer le déficit budgétaire unifié total des États-Unis aux besoins financiers du Canada, ainsi que la dette non échue détenue par des tiers au Canada à la dette détenue par le grand public aux État-Unis. La dette non échue diffère de la dette publique nette, car elle ne comprend ni l'acquisition d'avoirs financiers, ni le passif des comptes à des fins déterminées. Ce sont donc la dette non échue et la dette détenue par le grand public qui indiquent les besoins d'emprunt des gouvernements.

Le tableau A.3.5 présente des donnés d'exercices financiers comparables sur les déficits, la dette et les paiements d'intérêt des administrations centrales du Canada et des États-Unis, en pourcentage du PIB/PNB. L'exercice financier canadien se termine le 31 mars, tandis que celui des États-Unis se termine le 30 septembre de l'année précédente. Vers la fin des années 70 et au début des années 80, les besoins financiers en proportion du PIB/PNB au Canada étaient considérablement supérieurs au déficit budgétaire consolidé total de l'administration fédérale des États-Unis. De plus, la récession plus marquée au Canada a fait augmenter beaucoup plus rapidement les besoins financiers du Canada que le déficit des États-Unis. Alors qu'ils étaient de 2.6 pour cent du PIB en 1981-82, les besoins financiers ont grimpé à un sommet de 6.7 pour cent en 1984-85, alors que le déficit de l'administration des États-Unis passait de 2.6 pour cent du PNB pour l'exercice financier 1981, à un sommet de 6.1 pour cent au cours de l'exercice 1983. On prévoit que les besoins financiers du Canada auront diminué de 2.9 points au cours de la période de 3 ans se terminant en 1987-88, tandis que le déficit des États-Unis n'aura baissé que de 2.6 points du PNB au cours de la période comparable. Le graphique A.3.1 illustre l'évolution des besoins financiers et du déficit total du Canada et des États-Unis depuis 1984-85.

La dette a évolué de façon semblable dans les deux pays depuis la fin des années 70. Alors quelle était respectivement de 27.5 pour cent et de 28.1 pour cent du PIB/PNB au Canada et aux États-Unis en 1978-79 et au cours de l'exercice 1978, la dette a grimpé, selon les estimations, à 45.2 et 43.2 pour cent dans les deux pays (graphique A.3.2). Par contre, le service de la dette publique nette a évolué d'une manière passablement différente dans les deux pays. Alors qu'il était respectivement de 1.3 et 1.2 pour cent du PIB/PNB au Canada et au États-Unis en 1977-78 et au cours de l'exercice 1977, le service de la dette publique nette devrait atteindre 4.5 pour cent au Canada en 1987-1988 et seulement 2.7 pour cent aux États-Unis au cours de l'exercice 1987.

Tableau A.3.5

Comparaisons du déficit, de la dette et des paiements d'intérêt du Canada et des États-Unis de 1977-78 à 1987-88

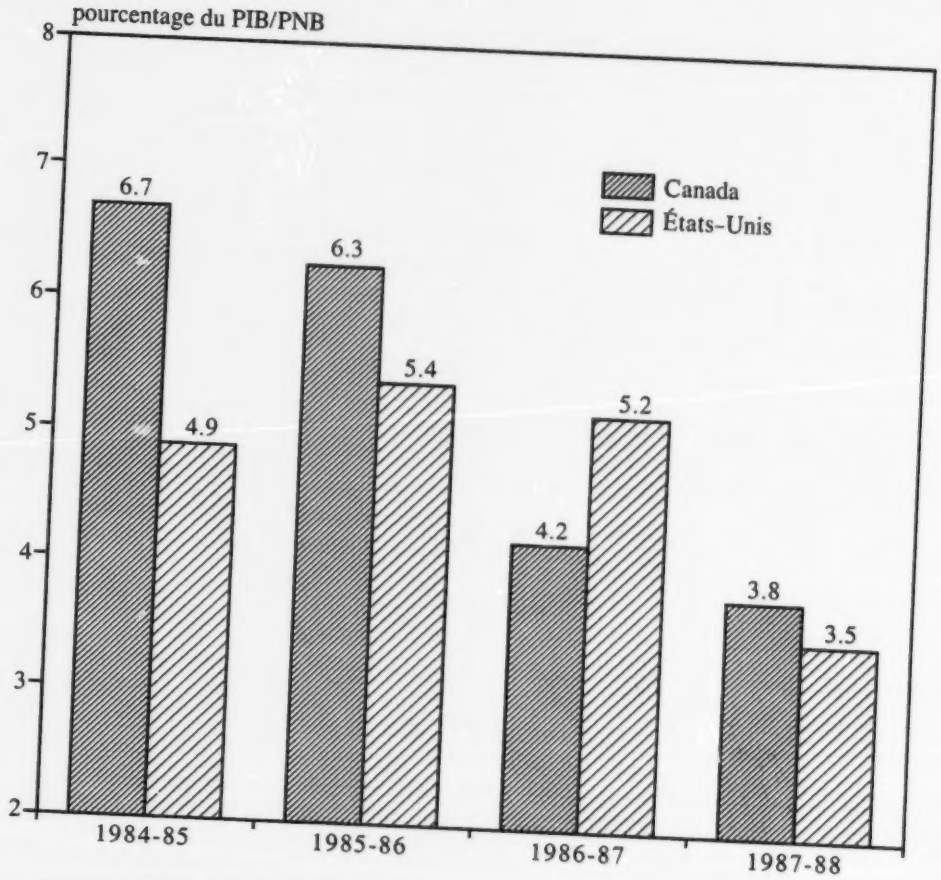
	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(en pourcentage du PIB/PNB)										
Canada											
Besoins financiers	3.9	4.6	3.7	3.2	2.6	6.4	6.2	6.7	6.3	4.2	3.8
États-Unis											
Déficit total	2.7	2.6	1.6	2.7	2.6	4.0	6.1	4.9	5.4	5.2	3.5
Canada											
Dette non échue détenue par des tiers	23.7	27.5	26.0	26.8	26.1	31.1	35.2	38.7	41.9	44.5	45.2
États-Unis											
Dette détenue par le grand public	28.5	28.1	26.3	26.8	26.6	29.6	34.4	35.6	38.4	41.9	43.2
Canada											
Service de la dette publique nette	1.3	1.6	1.8	2.0	2.8	3.3	3.4	4.1	4.5	4.4	4.5
États-Unis											
Service de la dette publique nette	1.2	1.3	1.4	1.5	1.9	2.2	2.3	2.6	2.8	2.8	2.7

Remarque: L'exercice financier prend fin le 31 mars au Canada et le 30 septembre de l'année précédente au États-Unis.

Sources: *Budget of the United States Government Fiscal Year 1988*; Congressional Budget Office, *Economic and Budget Outlook: August 1987*; et ministère des Finances.

Graphique A.3.1

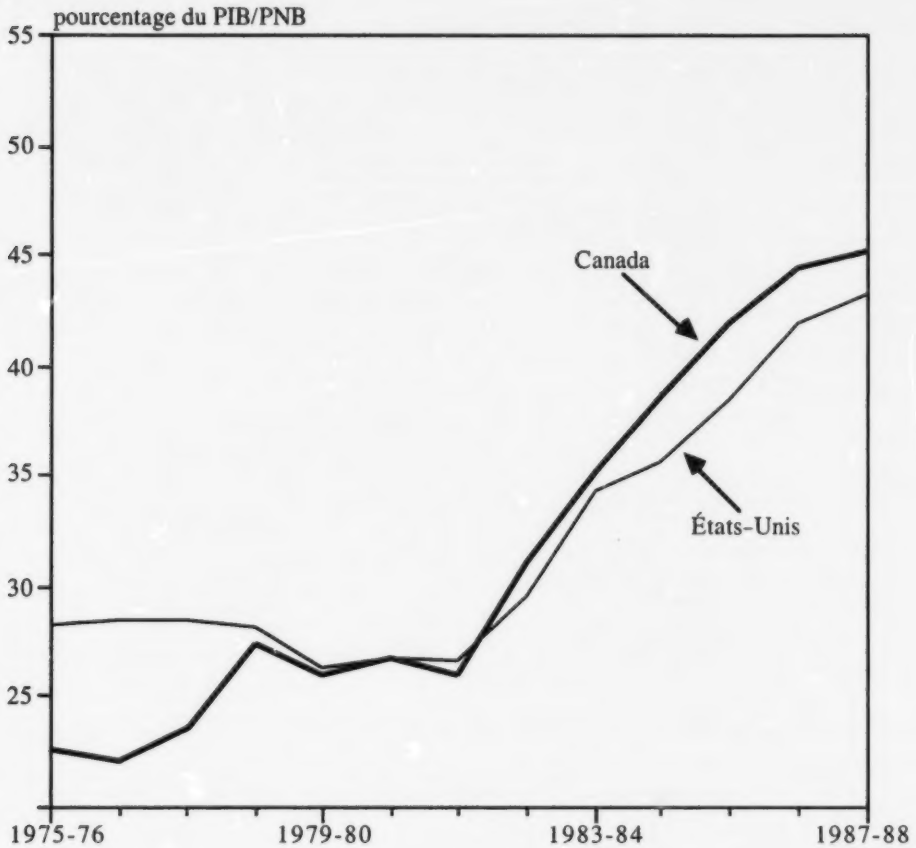
Comparaison Canada–États-Unis
Besoins financiers et déficits budgétaires consolidés
1984-85 à 1987-88



Remarque: L'exercice canadien se terminant le 31 mars est comparé à l'exercice américain terminé le 30 septembre de l'année civile précédente.

Graphique A.3.2

Comparaison Canada-États-Unis
Dette détenue par des tiers
1975-76 à 1987-88



Remarque: L'exercice canadien se terminant le 31 mars est comparé à l'exercice américain terminé le 30 septembre de l'année civile précédente. Aux fins de comparaison, le chiffre de la dette canadienne représente la dette détenue par des tiers. L'encours de la dette non échue tend à être inférieure à la dette nette des comptes publics utilisée dans le document.

Annexe 4

Soldes budgétaires primaires et structurels

L'analyse de la situation financière dans la partie principale du présent document se fonde sur l'évolution du déficit budgétaire. Il existe toutefois un certain nombre d'autres mesures ou indicateurs qui jettent un éclairage différent sur la situation financière. Deux de ces indicateurs sont les soldes budgétaires primaires et les soldes budgétaires structurels. Le solde primaire est le solde budgétaire diminué des paiements nets d'intérêt. Le solde structurel est une mesure qui vise à éliminer l'influence des facteurs économiques cycliques sur le budget.

Soldes budgétaires primaires

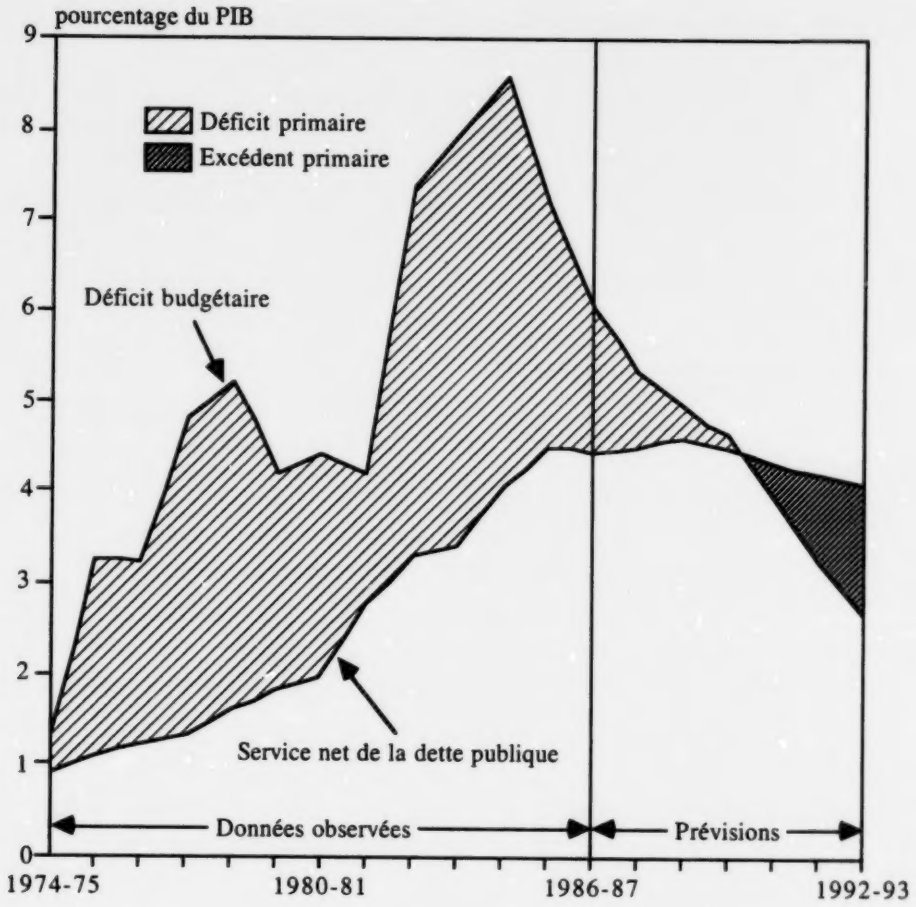
Le déficit budgétaire peut se diviser en deux composantes: le service de la dette publique nette et le solde budgétaire primaire. Le service de la dette publique nette est le service de la dette publique brute diminué du rendement des investissements. En réalité, le déficit primaire est une mesure de la capacité de l'administration à payer ses dépenses de programmes à même ses recettes fiscales.

Lorsque les taux d'intérêt sont supérieurs au taux de croissance de l'économie, les déficits budgétaires primaires conduisent à un gonflement incessant du service de la dette publique comparativement à la taille de l'économie. Afin de stabiliser le ratio de la dette au PIB, lorsque les taux d'intérêt dépassent le taux de croissance de l'économie – chose courante dans les années 80 – il faut des excédents primaires suffisamment importants pour compenser la croissance du service de la dette publique nette. Puisque les paiements nets d'intérêt augmenteront relativement au PIB jusqu'à la stabilisation de la situation, les variations du solde budgétaire primaire fournissent un autre étalon pour évaluer l'orientation de la politique fiscale.

Le graphique A.4.1 montre l'évolution du déficit budgétaire et des paiements nets d'intérêt en proportion du PIB; la partie ombragée correspond au solde primaire. Ce graphique met en lumière l'ampleur de l'amélioration du solde primaire à moyen terme. On prévoit ainsi éliminer le déficit primaire en 1989-90, et augmenter les excédents primaires par la suite. Entre 1984-85 et 1992-93, le solde primaire passera d'un déficit de $20 milliards à un excédent de plus de $11 milliards, soit un écart de plus de $31 milliards, qui équivaut à 6.0 pour cent du PIB.

Graphique A.4.1

Déficit budgétaire et service net de la dette publique selon les comptes publics



Soldes budgétaires structurels

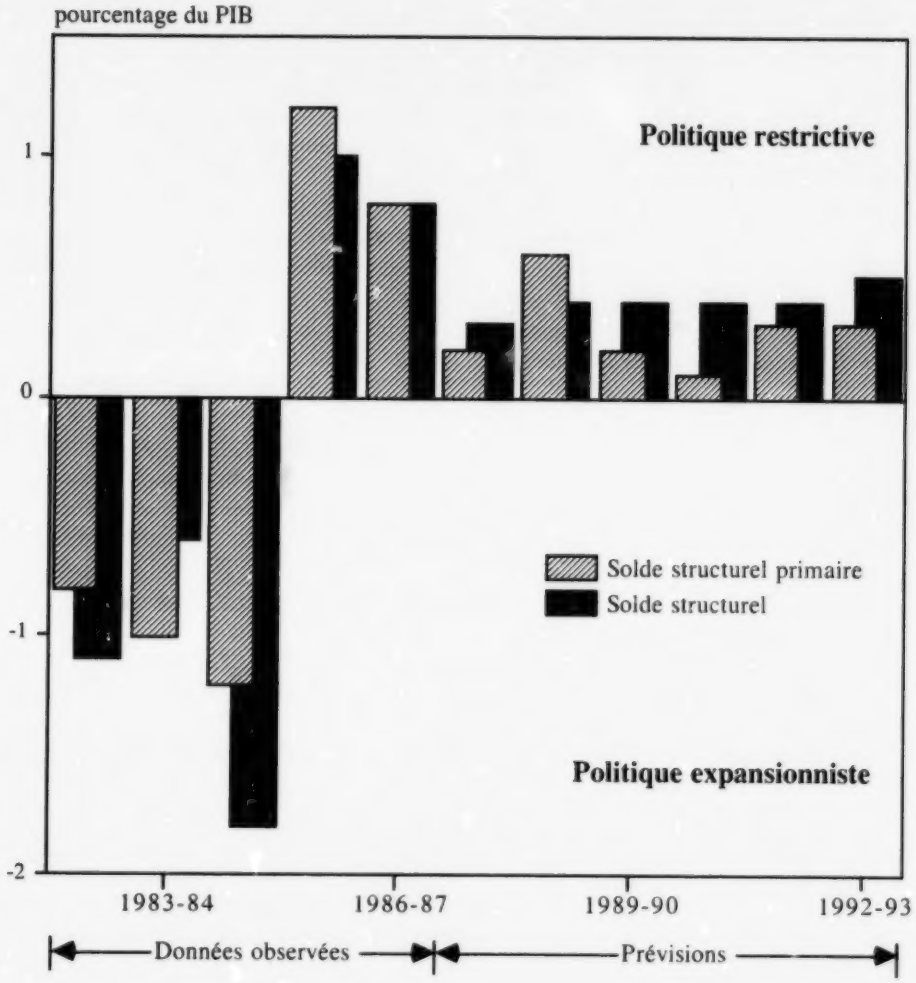
Un autre indicateur de l'amélioration incessante de la situation financière de l'État est l'évolution du solde budgétaire structurel. Le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, ou solde structurel, représente le solde budgétaire qui serait enregistré si l'économie tournait à un niveau moyen, ou «normal», d'activité. Les variations du solde structurel constituent un autre indicateur de l'incidence des mesures discrétionnaires, puisqu'on s'efforce dans ce solde d'éliminer l'incidence des facteurs économiques cycliques sur l'évolution des soldes budgétaires. Cela étant dit, il importe de souligner que des facteurs non discrétionnaires peuvent influer sur la variation des soldes structurels. Les effets sur les recettes et les dépenses de la baisse des prix des céréales et du pétrole survenue ces récentes années en sont des exemples notables. De même, le solde budgétaire structurel dépend de la variation des paiements nets d'intérêt qui sont non discrétionnaires et il est utile d'analyser la variation des soldes structurels, exclusion faite des paiements nets d'intérêt, c'est-à-dire de ce qu'on appelle le «solde structurel primaire».

Le graphique A.4.2 illustre les variations annuelles du solde structurel et du solde structurel primaire. Le signe + représente une contraction, ou une réduction du déficit structurel. Les chiffres sont fondés sur les comptes nationaux. Le graphique met en relief le brusque changement survenu entre les trois années ayant pris fin en 1984-1985, au cours desquelles la politique financière était extrêmement expansionniste, et les années suivantes, qui ont vu la mise en oeuvre d'une politique de restriction. Entre 1984-85 et 1989-90, le solde structurel baisse de 2.9 points du PIB. En conséquence, le déficit ayant baissé de 4.1 points durant la période, on estime que 70 pour cent de la chute est attribuable à des facteurs structurels. Le déficit structurel devrait continuer de se résorber dans les années subséquentes.

Le graphique A.4.2 montre également que, pendant les périodes de rapide croissance de la dette publique, la hausse des paiements nets d'intérêt minait l'effet des mesures discrétionnaires de réduction du déficit. Cela est manifeste du fait que le déclin du solde structurel primaire tend à être supérieur à celui du solde structurel en 1985-86 et 1988-89. Quand la croissance de la dette publique ralentira selon les projections, vers la fin de la décennie, les paiements nets d'intérêt devraient commencer à jouer en sens opposé, accélérant la résorption du déficit structurel primaire.

Graphique A.4.2

Soldes budgétaires structurels et structurels primaires selon les comptes nationaux (variations annuelles)



Remarque: Le solde budgétaire structurel est une estimation du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles. Le solde budgétaire structurel primaire est le solde structurel moins les paiements d'intérêt net. Un signe positif indique une politique restrictive; un signe négatif indique une politique expansionniste.

Annexe 5

Sensibilité de la situation financière du gouvernement aux diverses hypothèses économiques

Le passé récent montre que l'évolution réelle de l'économie peut différer substantiellement des projections, la situation financière de l'État en subissant les contre-coups correspondants. La présente annexe offre un examen de la sensibilité des projections financières en fonction de l'évolution simplifiée de certaines variables économiques clés.

Les projections financières renferment une certaine part d'incertitude car il est difficile de prévoir l'évolution future de l'économie. Dans l'établissement de prévisions, cette incertitude augmente avec l'horizon prévisionnel. De plus, même si les projections économiques s'avèrent exactes, les fondements économiques servant à établir les projections financières ne sont souvent que des approximations des fondements réels de l'économie, de sorte qu'il y a toujours une certaine marge d'erreur dans la prévision des rapports entre les recettes et les dépenses fédérales et leurs bases économiques.

Une façon de circonscrire les effets des variations de l'économie sur la situation budgétaire est de mener une analyse de sensibilité, par laquelle on estime empiriquement les effets de la variation de variables économiques clés sur les principaux agrégats budgétaires. La sensibilité de la situation financière du gouvernement fédéral est étudiée en fonction de la variation hypothétique de deux variables économiques clés, soit le produit intérieur brut (PIB) réel et les taux d'intérêt. Cette analyse est «partielle», c'est-à-dire que l'effet d'une variation de la production réelle ou de son taux de croissance est étudié en gardant les taux d'intérêt «constants» et vice-versa. En conséquence, les estimations ne sont que des approximations puisqu'il est fait abstraction du grand nombre de variations potentielles de l'économie qui pourraient accompagner une variation des variables clés. Bien qu'elles soient donc des approximations utiles des effets de la variation des variables économiques clés sur la situation financière, elles ne doivent pas être considérées comme produisant des prévisions de rechange de la situation financière. Il y a également lieu de souligner que les effets estimés sont sensibles aux hypothèses du scénario de référence, en particulier pour ce qui est de l'encours de la dette.

Le tableau A.5.1 présente les estimations des effets sur les recettes, les dépenses et le déficit budgétaire d'une augmentation soutenue d'un pour cent du taux de croissance, d'une augmentation soutenue d'un pour cent de la production et d'une

diminution soutenue de 100 centièmes des taux d'intérêt. Dans les cas où on fait l'hypothèse que la production réelle s'accroît, il est supposé que la hausse de l'activité économique est distribuée également entre toutes les composantes des recettes et des dépenses. Dans l'hypothèse où le taux de la croissance réelle augmente de façon soutenue, le déficit budgétaire chuterait de plus de $1 milliard après un an et de presque $6 milliards après quatre ans. La chute du déficit résultant d'une accélération de la croissance réelle reflète d'une part l'accroissement des recettes attribuable à l'élargissement de l'assiette fiscale et à la hausse des perceptions fiscales, et d'autre part à la contraction des dépenses, notamment du service de la dette publique.[1] Dans l'hypothèse d'une augmentation d'un pour cent de la production réelle, par opposition à son taux de croissance, le déficit se résorberait d'environ $1 milliard après un an et de presque $1½ milliard après quatre ans. Les principaux agrégats budgétaires évoluent assez symétriquement aux variations contraires de ces variables – c'est-à-dire un déclin d'un pour cent du taux de la croissance réelle et de la production réelle.

Dans l'hypothèse d'une réduction de 100 centièmes des taux d'intérêt, il est supposé que tous les taux sont de 100 centièmes inférieurs, de sorte que l'écart entre les taux à court terme et les taux à long terme demeure inchangé. L'importance des effets estimés augmente avec le temps, à mesure que l'encours de la dette vient à échéance et est refinancé à des taux d'intérêt inférieurs. De plus, la réduction des paiements d'intérêt sur la dette a pour effet de réduire davantage les déficits, la dette et le service de la dette. Le déficit budgétaire chute d'environ $1½ milliard après un an et de plus de $3 milliards après quatre ans. La réduction des besoins financiers est moindre que dans le cas du déficit budgétaire, ce qui reflète le fait que certains paiements d'intérêt sont comptabilisés d'après la méthode de l'exercice dans les dépenses budgétaires, puis comptabilisés à nouveau selon la méthode de caisse dans le calcul des besoins financiers. Les effets sont, en gros, symétriques pour une augmentation de 100 centièmes des taux d'intérêt.

---

[1] Il est supposé aux fins de la présente analyse que le solde du Compte d'assurance-chômage est maintenu à son niveau du scénario de référence.

Tableau A.5.1

Analyse de la sensibilité financière

	Variations estimées de la situation financière			
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
	(en milliards de dollars)			
Hausse d'un pour cent du taux de croissance				
Opérations budgétaires				
Augmentation des recettes	1.1	2.3	3.6	5.1
Réduction des dépenses	0.2	0.3	0.6	0.8
Réduction du déficit	1.3	2.6	4.1	6.0
Augmentation d'un pour cent de la production				
Opérations budgétaires				
Augmentation des recettes	0.9	1.1	1.1	1.2
Réduction des dépenses	0.1	0.2	0.2	0.2
Réduction du déficit	1.1	1.2	1.3	1.5
Abaissement de 100 centièmes des taux d'intérêt				
Opérations budgétaires				
Réduction des recettes	0.1	0.1	0.1	0.2
Réduction des dépenses	1.5	2.3	2.8	3.4
Réduction du déficit	1.4	2.2	2.7	3.2
Opérations non budgétaires				
Réduction des sources de fonds	0.3	0.5	0.6	0.7
Réduction des besoins financiers	1.0	1.8	2.1	2.5

Remarque: Les estimations sont, en gros, symétriques pour une réduction du niveau ou du taux de croissance de la production réelle et une augmentation des taux d'intérêt. Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

Tableaux de référence financiers

I et II	Comptes publics - Opérations financières	88
III, IV et V	Comptes publics - Recettes budgétaires	90
VI, VII et VIII	Comptes publics - Dépenses budgétaires	93
IX	Comptes publics - Service de la dette publique	96
X	Comptes publics - Importance relative du service de la dette publique	97
XI	Comptes publics - Dette publique	98
XII	Comptes publics - Ensemble des emprunts	99
XIII	Comptes publics - Dette publique brute	100
XIV et XV	Comptes nationaux - Recettes et dépenses	101
XVI	Comptes nationaux - Actif et passif: gouvernement fédéral	103
XVII	Comptes nationaux - Actif et passif: administrations provinciales-locales-hospitalières	104
XVIII	Comptes nationaux - Actif et passif: Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec	105

Tableau I

Opérations financières

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Excédent ou déficit (–) budgétaire	Opérations non budgétaires	Besoins financiers (opérations de change exclues)
			(millions de dollars)		
1926-27	372	– 330	42	– 38	4
1931-32	303	– 417	– 114	– 104	– 218
1936-37	420	– 498	– 78	10	– 68
1941-42	1,487	– 1,839	– 352	– 269	– 621
1946-47	3,034	– 2,604	430	– 896	– 466
1951-52	4,101	– 3,745	356	64	420
1956-57	5,582	– 5,257	325	130	455
1957-58	5,456	– 5,652	– 196	– 150	– 346
1958-59	5,159	– 6,036	– 877	– 601	– 1,478
1959-60	5,896	– 6,496	– 600	116	– 484
1960-61	6,322	– 6,851	– 529	205	– 324
1961-62	6,468	– 7,416	– 948	95	– 853
1962-63	6,662	– 7,495	– 833	– 106	– 939
1963-64	7,099	– 8,268	– 1,169	910	– 259
1964-65	8,220	– 8,535	– 315	399	84
1965-66	8,955	– 8,652	303	– 205	98
1966-67	9,752	– 9,939	– 187	– 473	– 660
1967-68	10,637	– 11,348	– 711	– 667	– 1,378
1968-69	11,939	– 12,339	– 400	– 411	– 811
1969-70	14,291	– 13,959	332	– 98	234
1970-71	14,874	– 15,654	– 780	– 248	– 1,028
1971-72	16,511	– 18,053	– 1,542	176	– 1,366
1972-73	19,097	– 20,772	– 1,675	367	– 1,308
1973-74	22,322	– 24,321	– 1,999	482	– 1,517
1974-75	29,143	– 31,152	– 2,009	– 130	– 2,139
1975-76	31,549	– 37,286	– 5,737	963	– 4,774
1976-77	34,300	– 40,597	– 6,297	749	– 5,548
1977-78	34,518	– 44,944	– 10,426	1,977	– 8,449
1978-79	36,866	– 49,483	– 12,617	1,405	– 11,212
1979-80	41,921	– 53,422	– 11,501	1,369	– 10,132
1980-81	48,775	– 62,297	– 13,522	3,628	– 9,894
1981-82	60,001	– 74,873	– 14,872	5,626	– 9,246
1982-83	60,705	– 88,521	– 27,816	4,014	– 23,802
1983-84	64,211	– 96,610	– 32,399	7,198	– 25,201
1984-85	70,891	– 109,215	– 38,324	8,516	– 29,808
1985-86	76,830	– 111,234	– 34,404	4,134	– 30,270
1986-87	85,783	– 116,388	– 30,605	9,038	– 21,567

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau II

Opérations financières

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Excédent ou déficit (−) budgétaire	Opérations non budgétaires	Besoins financiers (opérations de change exclues)
			(en pourcentage du PIB)*		
1926-27	7.2	−6.4	0.8	−0.7	0.1
1931-32	6.5	−8.9	−2.4	−2.2	−4.6
1936-37	9.1	−10.7	−1.7	0.2	−1.5
1941-42	18.0	−22.2	−4.3	−3.2	−7.5
1946-47	25.5	−21.9	3.6	−7.5	−3.9
1951-52	19.0	−17.3	1.6	0.3	1.9
1956-57	17.4	−16.4	1.0	0.4	1.4
1957-58	16.3	−16.9	−0.6	−0.4	−1.0
1958-59	14.8	−17.4	−2.5	−1.7	−4.2
1959-60	16.4	−18.1	−1.7	0.3	−1.4
1960-61	16.5	−17.9	−1.4	0.5	−0.8
1961-62	15.8	−18.1	−2.3	0.2	−2.1
1962-63	15.0	−16.9	−1.9	−0.2	−2.1
1963-64	14.9	−17.3	−2.5	1.9	−0.5
1964-65	15.7	−16.4	−0.6	0.8	0.2
1965-66	15.6	−15.0	0.5	−0.4	0.2
1966-67	15.1	−15.4	−0.3	−0.7	−1.0
1967-68	15.4	−16.4	−1.0	−1.0	−2.0
1968-69	15.8	−16.4	−0.5	−0.5	−1.1
1969-70	17.2	−16.8	0.4	−0.1	0.3
1970-71	16.7	−17.6	−0.9	−0.3	−1.2
1971-72	17.0	−18.6	−1.6	0.2	−1.4
1972-73	17.6	−19.1	−1.5	0.3	−1.2
1973-74	17.5	−19.1	−1.6	0.4	−1.2
1974-75	19.2	−20.5	−1.3	−0.1	−1.4
1975-76	18.4	−21.7	−3.3	0.6	−2.8
1976-77	17.3	−20.5	−3.2	0.4	−2.8
1977-78	15.8	−20.6	−4.8	0.9	−3.9
1978-79	15.3	−20.5	−5.2	0.6	−4.6
1979-80	15.2	−19.3	−4.2	0.5	−3.7
1980-81	15.7	−20.1	−4.4	1.2	−3.2
1981-82	16.9	−21.0	−4.2	1.6	−2.6
1982-83	16.2	−23.6	−7.4	1.1	−6.4
1983-84	15.8	−23.8	−8.0	1.8	−6.2
1984-85	15.9	−24.5	−8.6	1.9	−6.7
1985-86	16.0	−23.2	−7.2	0.9	−6.3
1986-87	16.8	−22.8	−6.0	1.8	−4.2

* De 1926-27 à 1960-61 inclusivement, les données sont exprimées en pourcentage du PNB.

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau III

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Cotisations d'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Ensemble des recettes budgétaires
			(millions de dollars)				
1961-62	2,052	1,302	2,204	278	197	435	6,468
1962-63	2,018	1,298	2,395	285	216	450	6,662
1963-64	2,168	1,375	2,525	296	216	519	7,099
1964-65	2,535	1,669	2,890	310	233	583	8,220
1965-66	2,637	1,759	3,344	327	278	610	8,955
1966-67	3,050	1,743	3,628	343	305	683	9,752
1967-68	3,650	1,821	3,718	346	323	779	10,637
1968-69	4,334	2,213	3,747	432	318	895	11,939
1969-70	5,588	2,839	4,009	490	349	1,016	14,291
1970-71	6,395	2,426	4,060	493	378	1,122	14,874
1971-72	7,227	2,396	4,637	569	420	1,262	16,511
1972-73	8,378	2,920	5,272	745	353	1,429	19,097
1973-74	9,226	3,710	6,068	1,001	625	1,692	22,322
1974-75	11,710	4,836	6,837	1,585	2,103	2,072	29,143
1975-76	12,709	5,748	6,655	2,039	1,981	2,417	31,549
1976-77	14,634	5,363	7,376	2,470	1,782	2,675	34,300
1977-78	13,988	5,280	8,093	2,537	1,599	3,021	34,518
1978-79	14,656	5,654	8,853	2,783	1,489	3,431	36,866
1979-80	16,808	6,951	9,044	2,778	2,054	4,286	41,921
1980-81	19,837	8,106	10,152	3,303	2,475	4,902	48,775
1981-82	24,046	8,118	11,322	4,753	5,659	6,103	60,001
1982-83	26,330	7,139	10,629	4,900	6,277	5,430	60,705
1983-84	26,967	7,286	12,047	7,259	5,202	5,450	64,211
1984-85	29,254	9,379	13,698	7,553	5,607	5,400	70,891
1985-86	33,008	9,210	16,143	8,719	4,527	5,223	76,830
1986-87	37,878	9,885	19,048	9,558	3,500	5,914	85,783

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau IV

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Cotisations d'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Ensemble des recettes budgétaires
				(en pourcentage du PIB)			
1961-62	5.0	3.2	5.4	0.7	0.5	1.1	15.8
1962-63	4.5	2.9	5.4	0.6	0.5	1.0	15.0
1963-64	4.5	2.9	5.3	0.6	0.5	1.1	14.9
1964-65	4.9	3.2	5.5	0.6	0.4	1.1	15.7
1965-66	4.6	3.1	5.8	0.6	0.5	1.1	15.6
1966-67	4.7	2.7	5.6	0.5	0.5	1.1	15.1
1967-68	5.3	2.6	5.4	0.5	0.5	1.1	15.4
1968-69	5.7	2.9	5.0	0.6	0.4	1.2	15.8
1969-70	6.7	3.4	4.8	0.6	0.4	1.2	17.2
1970-71	7.2	2.7	4.6	0.6	0.4	1.3	16.7
1971-72	7.4	2.5	4.8	0.6	0.4	1.3	17.0
1972-73	7.7	2.7	4.9	0.7	0.3	1.3	17.6
1973-74	7.2	2.9	4.8	0.8	0.5	1.3	17.5
1974-75	7.7	3.2	4.5	1.0	1.4	1.4	19.2
1975-76	7.4	3.4	3.9	1.2	1.2	1.4	18.4
1976-77	7.4	2.7	3.7	1.2	0.9	1.4	.
1977-78	6.4	2.4	3.7	1.2	0.7	1.4	17.3
1978-79	6.1	2.3	3.7	1.2	0.6	1.4	15.8
1979-80	6.1	2.5	3.3	1.0	0.7	1.6	15.3
1980-81	6.4	2.6	3.3	1.1	0.8	1.6	15.2
1981-82	6.8	2.3	3.2	1.3	1.6	1.7	15.7
1982-83	7.0	1.9	2.8	1.3	1.7	1.5	16.9
1983-84	6.6	1.8	3.0	1.8	1.3	1.3	16.2
1984-85	6.6	2.1	3.1	1.7	1.3	1.2	15.8
1985-86	6.9	1.9	3.4	1.8	0.9	1.1	15.9
1986-87	7.4	1.9	3.7	1.9	0.7	1.2	16.0
							16.8

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau V

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Cotisations d'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales
			(en pourcentage du total)			
1961-62	31.7	20.1	34.1	4.3	3.0	6.7
1962-63	30.3	19.5	36.0	4.3	3.2	6.8
1963-64	30.5	19.4	35.6	4.2	3.0	7.3
1964-65	30.8	20.3	35.2	3.8	2.8	7.1
1965-66	29.4	19.6	37.3	3.7	3.1	6.8
1966-67	31.3	17.9	37.2	3.5	3.1	7.0
1967-68	34.3	17.1	35.0	3.3	3.0	7.3
1968-69	36.3	18.5	31.4	3.6	2.7	7.5
1969-70	39.1	19.9	28.1	3.4	2.4	7.1
1970-71	43.0	16.3	27.3	3.3	2.5	7.5
1971-72	43.8	14.5	28.1	3.4	2.5	7.6
1972-73	43.9	15.3	27.6	3.9	1.8	7.5
1973-74	41.3	16.6	27.2	4.5	2.8	7.6
1974-75	40.2	16.6	23.5	5.4	7.2	7.1
1975-76	40.3	18.2	21.1	6.5	6.3	7.7
1976-77	42.7	15.6	21.5	7.2	5.2	7.8
1977-78	40.5	15.3	23.4	7.3	4.6	8.8
1978-79	39.8	15.3	24.0	7.5	4.0	9.3
1979-80	40.1	16.6	21.6	6.6	4.9	10.2
1980-81	40.7	16.6	20.8	6.8	5.1	10.1
1981-82	40.1	13.5	18.9	7.9	9.4	10.2
1982-83	43.4	11.8	17.5	8.1	10.3	8.9
1983-84	42.0	11.3	18.8	11.3	8.1	8.5
1984-85	41.3	13.2	19.3	10.7	7.9	7.6
1985-86	43.0	12.0	21.0	11.3	5.9	6.8
1986-87	44.2	11.5	22.2	11.1	4.1	6.9

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau VI

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux administrations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
			(millions de dollars)				
1961-62	1,860	667	1,626	2,431	6,584	832	7,416
1962-63	1,933	766	1,575	2,306	6,580	915	7,495
1963-64	1,977	829	1,684	2,785	7,275	993	8,268
1964-65	2,076	954	1,536	2,919	7,485	1,050	8,535
1965-66	2,120	878	1,548	2,996	7,542	1,110	8,652
1966-67	2,291	1,054	1,640	3,772	8,757	1,182	9,939
1967-68	2,698	1,504	1,754	4,106	10,062	1,286	11,348
1968-69	2,941	1,856	1,761	4,317	10,875	1,464	12,339
1969-70	3,210	2,286	1,789	4,980	12,265	1,694	13,959
1970-71	3,595	3,008	1,818	5,346	13,767	1,887	15,654
1971-72	4,263	3,667	1,862	6,151	15,943	2,110	18,053
1972-73	5,493	4,196	1,937	6,846	18,472	2,300	20,772
1973-74	6,457	4,650	2,224	8,425	21,756	2,565	24,321
1974-75	8,099	5,956	2,526	11,333	27,914	3,238	31,152
1975-76	9,766	6,953	2,966	13,631	33,316	3,970	37,286
1976-77	10,466	8,492	3,373	13,558	35,889	4,708	40,597
1977-78	11,743	8,635	3,776	15,259	39,413	5,531	44,944
1978-79	12,735	9,688	4,096	15,940	42,459	7,024	49,483
1979-80	12,711	10,735	4,377	17,105	44,928	8,494	53,422
1980-81	14,594	11,734	5,063	20,248	51,639	10,658	62,297
1981-82	16,955	13,740	5,989	23,075	59,759	15,114	74,873
1982-83	22,712	14,617	6,938	27,351	71,618	16,903	88,521
1983-84	23,615	17,488	7,843	29,587	78,533	18,077	96,610
1984-85	25,048	19,088	8,762	33,862	86,760	22,455	109,215
1985-86	26,287	19,262	9,094	31,150	85,793	25,441	111,234
1986-87	27,678	19,817	10,006	32,229	89,730	26,658	116,388

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau VII

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux administrations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
			(en pourcentage du PIB)				
1961-62	4.5	1.6	4.0	5.9	16.1	2.0	18.1
1962-63	4.4	1.7	3.5	5.2	14.8	2.1	16.9
1963-64	4.1	1.7	3.5	5.8	15.3	2.1	17.3
1964-65	4.0	1.8	2.9	5.6	14.3	2.0	16.4
1965-66	3.7	1.5	2.7	5.2	13.1	1.9	15.0
1966-67	3.6	1.6	2.5	5.9	13.6	1.8	15.4
1967-68	3.9	2.2	2.5	5.9	14.6	1.9	16.4
1968-69	3.9	2.5	2.3	5.7	14.4	1.9	16.4
1969-70	3.9	2.8	2.2	6.0	14.8	2.0	16.8
1970-71	4.0	3.4	2.0	6.0	15.4	2.1	17.6
1971-72	4.4	3.8	1.9	6.3	16.4	2.2	18.6
1972-73	5.1	3.9	1.8	6.3	17.0	2.1	19.1
1973-74	5.1	3.7	1.7	6.6	17.1	2.0	19.1
1974-75	5.3	3.9	1.7	7.5	18.4	2.1	20.5
1975-76	5.7	4.1	1.7	7.9	19.4	2.3	21.7
1976-77	5.3	4.3	1.7	6.9	18.1	2.4	20.5
1977-78	5.4	4.0	1.7	7.0	18.1	2.5	20.6
1978-79	5.3	4.0	1.7	6.6	17.6	2.9	20.5
1979-80	4.6	3.9	1.6	6.2	16.3	3.1	19.3
1980-81	4.7	3.8	1.6	6.5	16.7	3.4	20.1
1981-82	4.8	3.9	1.7	6.5	16.8	4.2	21.0
1982-83	6.1	3.9	1.9	7.3	19.1	4.5	23.6
1983-84	5.8	4.3	1.9	7.3	19.4	4.5	23.8
1984-85	5.6	4.3	2.0	7.6	19.5	5.0	24.5
1985-86	5.5	4.0	1.9	6.5	17.9	5.3	23.2
1986-87	5.4	3.9	2.0	6.3	17.6	5.2	22.8

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau VIII

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux administrations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de de la dette publique
			(en pourcentage de l'ensemble)			
1961-62	25.1	9.0	21.9	32.8	88.8	11.2
1962-63	25.8	10.2	21.0	30.8	87.8	12.2
1963-64	23.9	10.0	20.4	33.7	88.0	12.0
1964-65	24.3	11.2	18.0	34.2	87.7	12.3
1965-66	24.5	10.1	17.9	34.6	87.2	12.8
1966-67	23.1	10.6	16.5	38.0	88.1	11.9
1967-68	23.8	13.3	15.5	36.2	88.7	11.3
1968-69	23.8	15.0	14.3	35.0	88.1	11.9
1969-70	23.0	16.4	12.8	35.7	87.9	12.1
1970-71	23.0	19.2	11.6	34.2	87.9	12.1
1971-72	23.6	20.3	10.3	34.1	88.3	11.7
1972-73	26.4	20.2	9.3	33.0	88.9	11.1
1973-74	26.5	19.1	9.1	34.6	89.5	10.5
1974-75	26.0	19.1	8.1	36.4	89.6	10.4
1975-76	26.2	18.6	8.0	36.6	89.4	10.6
1976-77	25.8	20.9	8.3	33.4	88.4	11.6
1977-78	26.1	19.2	8.4	34.0	87.7	12.3
1978-79	25.7	19.6	8.3	32.2	85.8	14.2
1979-80	23.8	20.1	8.2	32.0	84.1	15.9
1980-81	23.4	18.8	8.1	32.5	82.9	17.1
1981-82	22.6	18.4	8.0	30.8	79.8	20.2
1982-83	25.7	16.5	7.8	30.9	80.9	19.1
1983-84	24.4	18.1	8.1	30.6	81.3	18.7
1984-85	22.9	17.5	8.0	31.0	79.4	20.6
1985-86	23.6	17.3	8.2	28.0	77.1	22.9
1986-87	23.8	17.0	8.6	27.7	77.1	22.9

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau IX

Service de la dette publique

	Service brut de la dette publique	Revenu de placement	Service net de la dette publique	Ratio service brut de la dette publique à la dette publique brute	Ratio service net de la dette publique à la dette publique nette
	(millions de dollars)			(pour cent)	
1926-27	130	9	121	4.8	5.2
1931-32	121	9	112	4.3	4.7
1936-37	137	11	126	3.9	4.1
1941-42	172	22	150	2.6	3.7
1946-47	469	69	400	2.8	3.2
1951-52	512	118	394	3.2	3.8
1956-57	508	207	301	3.1	2.6
1957-58	543	227	316	3.2	2.7
1958-59	636	247	389	3.4	3.1
1959-60	776	265	511	4.0	3.9
1960-61	788	287	501	3.9	3.7
1961-62	832	308	524	3.8	3.6
1962-63	915	312	603	3.9	3.9
1963-64	993	366	627	4.0	3.8
1964-65	1,050	423	627	4.0	3.7
1965-66	1,110	438	672	4.1	4.0
1966-67	1,182	519	663	4.2	3.9
1967-68	1,286	612	674	4.3	3.8
1968-69	1,464	695	769	4.6	4.3
1969-70	1,694	860	834	5.1	4.7
1970-71	1,887	1,000	887	5.1	4.8
1971-72	2,110	1,133	977	5.1	4.9
1972-73	2,300	1,265	1,035	5.1	4.8
1973-74	2,565	1,461	1,104	5.4	4.7
1974-75	3,238	1,802	1,436	6.1	5.6
1975-76	3,970	2,083	1,887	6.7	6.0
1976-77	4,708	2,410	2,298	7.0	6.1
1977-78	5,531	2,592	2,939	6.9	6.1
1978-79	7,024	3,059	3,965	7.2	6.5
1979-80	8,494	3,646	4,848	8.1	6.7
1980-81	10,658	4,315	6,343	8.8	7.4
1981-82	15,114	5,064	10,050	11.0	10.0
1982-83	16,903	4,616	12,287	10.2	9.6
1983-84	18,077	4,372	13,705	9.1	8.5
1984-85	22,455	4,252	18,203	9.5	9.1
1985-86	25,441	3,739	21,702	9.4	9.3
1986-87	26,658	4,234	22,424	8.8	8.5

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau X

Importance relative du service de la dette publique

	Service brut de la dette publique en pourcentage de			Service net de la dette publique en pourcentage de		
	PIB*	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	PIB*	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires
1926-27	2.5	34.9	39.4	2.4	32.5	36.7
1931-32	2.6	39.9	29.0	2.4	37.0	26.9
1936-37	3.0	32.6	27.5	2.7	30.0	25.3
1941-42	2.1	11.6	9.4	1.8	10.1	8.2
1946-47	3.9	15.5	18.0	3.4	13.2	15.4
1951-52	2.4	12.5	13.7	1.8	9.6	10.5
1956-57	1.6	9.1	9.7	0.9	5.4	5.7
1957-58	1.6	10.0	9.6	0.9	5.8	5.6
1958-59	1.8	12.3	10.5	1.1	7.5	6.4
1959-60	2.1	13.2	11.9	1.4	8.7	7.9
1960-61	2.1	12.5	11.5	1.3	7.9	7.3
1961-62	2.0	12.9	11.2	1.3	8.1	7.1
1962-63	2.1	13.7	12.2	1.4	9.1	8.0
1963-64	2.1	14.0	12.0	1.3	8.8	7.6
1964-65	2.0	12.8	12.3	1.2	7.6	7.3
1965-66	1.9	12.4	12.8	1.2	7.5	7.8
1966-67	1.8	12.1	11.9	1.0	6.8	6.7
1967-68	1.9	12.1	11.3	1.0	6.3	5.9
1968-69	1.9	12.3	11.9	1.0	6.4	6.2
1969-70	2.0	11.9	12.1	1.0	5.8	6.0
1970-71	2.1	12.7	12.1	1.0	6.0	5.7
1971-72	2.2	12.8	11.7	1.0	5.9	5.4
1972-73	2.1	12.0	11.1	1.0	5.4	5.0
1973-74	2.0	11.5	10.5	0.9	4.9	4.5
1974-75	2.1	11.1	10.4	0.9	4.9	4.6
1975-76	2.3	12.6	10.6	1.1	6.0	5.1
1976-77	2.4	13.7	11.6	1.2	6.7	5.7
1977-78	2.5	16.0	12.3	1.3	8.5	6.5
1978-79	2.9	19.1	14.2	1.6	10.8	8.0
1979-80	3.1	20.3	15.9	1.8	11.6	9.1
1980-81	3.4	21.9	17.1	2.0	13.0	10.2
1981-82	4.2	25.2	20.2	2.8	16.7	13.4
1982-83	4.5	27.8	19.1	3.3	20.2	13.9
1983-84	4.5	28.2	18.7	3.4	21.3	14.2
1984-85	5.0	31.7	20.6	4.1	25.7	16.7
1985-86	5.3	33.1	22.9	4.5	28.2	19.5
1986-87	5.2	31.1	22.9	4.4	26.1	19.3

* De 1926-27 à 1960-61 inclusivement, les données sont exprimées en pourcentage du PNB.

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XI

Dette publique

	Dette publique brute	Actif comptabilisé net	Dette publique nette		PNB/PIB
		(millions de dollars)		(pour cent du PIB*)	(millions de dollars)
1926-27	2,726	378	2,348	45.6	5,145
1931-32	2,827	451	2,376	50.6	4,693
1936-37	3,542	458	3,084	66.6	4,634
1941-42	6,563	2,562	4,001	48.3	8,282
1946-47	16,849	4,180	12,669	106.6	11,885
1951-52	15,940	5,544	10,396	48.0	21,640
1956-57	16,491	5,045	11,446	35.7	32,058
1957-58	16,805	5,163	11,642	34.7	33,513
1958-59	18,681	6,162	12,519	36.0	34,777
1959-60	19,409	6,290	13,119	35.6	36,846
1960-61	20,120	6,472	13,648	35.6	38,359
1961-62	21,906	7,310	14,596	35.7	40,886
1962-63	23,321	7,892	15,429	34.7	44,408
1963-64	25,127	8,529	16,598	34.8	47,678
1964-65	26,204	9,291	16,913	32.4	52,191
1965-66	26,802	10,192	16,610	28.9	57,523
1966-67	28,225	11,428	16,797	26.1	64,388
1967-68	29,810	12,302	17,508	25.4	69,064
1968-69	32,020	14,112	17,908	23.7	75,418
1969-70	33,260	15,684	17,576	21.2	83,026
1970-71	37,114	18,758	18,356	20.6	89,116
1971-72	41,169	21,271	19,898	20.5	97,290
1972-73	44,693	23,120	21,573	19.9	108,629
1973-74	47,542	23,970	23,572	18.5	127,372
1974-75	52,866	27,285	25,581	16.8	152,111
1975-76	59,612	28,294	31,318	18.3	171,540
1976-77	67,323	29,708	37,615	19.0	197,924
1977-78	79,879	31,838	48,041	22.0	217,879
1978-79	96,957	36,299	60,658	25.1	241,604
1979-80	104,780	32,621	72,159	26.1	276,096
1980-81	120,446	34,765	85,681	27.6	309,891
1981-82	137,573	37,020	100,553	28.2	355,994
1982-83	166,203	37,834	128,369	34.3	374,442
1983-84	199,497	38,729	160,768	39.6	405,717
1984-85	237,112	38,020	199,092	44.7	445,604
1985-86	269,286	35,790	233,496	48.7	479,446
1986-87	302,744	38,643	264,101	51.8	509,898

Remarque: Les données du PNB et du PIB visent l'année civile correspondante.

* De 1926-27 à 1960-61 inclusivement, les données sont exprimées en pourcentage du PNB.

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XII

Ensemble des emprunts

	Besoins financiers			Ensemble des emprunts		
	Opérations de change exclues	Opérations de change incluses	Variation de l'encaisse	Emprunts intérieurs	Emprunts à l'étranger	Ensemble des emprunts
			(millions de dollars)			
1961-62	−853	−662	416	1,078	0	1,078
1962-63	−939	−1,234	−400	834	281	1,115
1963-64	−259	−330	451	781	−35	746
1964-65	84	−377	−145	232	0	232
1965-66	98	−63	−46	17	−5	12
1966-67	−660	−417	181	598	−5	593
1967-68	−1,378	−752	203	955	−205	750
1968-69	−811	−1,571	−415	1,156	282	1,438
1969-70	234	−154	236	390	5	395
1970-71	−1,028	−2,423	431	2,854	−110	2,744
1971-72	−1,366	−2,038	322	2,360	−2	2,358
1972-73	−1,308	−1,383	399	1,782	−2	1,780
1973-74	−1,517	−1,386	−1,189	197	−76	121
1974-75	−2,139	−1,546	2,394	3,940	−50	3,890
1975-76	−4,774	−4,779	−152	4,627	−28	4,599
1976-77	−5,548	−4,267	545	4,812	−2	4,810
1977-78	−8,449	−7,263	909	8,172	855	9,027
1978-79	−11,212	−6,851	1,927	8,778	6,186	14,964
1979-80	−10,132	−10,575	−2,695	7,880	−2,516	5,364
1980-81	−9,894	−8,967	2,193	11,160	66	11,094
1981-82	−9,246	−8,688	689	9,377	634	10,011
1982-83	−23,802	−24,442	−2,041	22,401	977	23,378
1983-84	−25,201	−24,787	1,833	26,620	−299	26,321
1984-85	−29,808	−27,385	−554	26,831	2,971	29,802
1985-86	−30,270	−24,644	−1,114	23,530	4,740	28,270
1986-87	−21,567	−27,957	−126	27,831	−1,800	26,031

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XIII

Dette publique brute

	Dette non échue détenue par des tiers										
	Obligations négociables*			Bons du Trésor	Obligations d'épargne du Canada*	Moins: portefeuilles de l'État	Total	Comptes de pensions	Comptes d'intérêt et de dette	Autres éléments de passif	Dette publique brute
	Intérieures	Étrangères	Total								
	(millions de dollars)										
1961-62	10,838	287	11,125	1,885	4,055	– 95	16,970	2,291	275	2,370	21,906
1962-63	10,802	568	11,370	2,165	4,582	– 32	18,085	2,562	293	2,381	23,321
1963-64	11,075	533	11,608	2,230	5,092	– 99	18,831	3,447	321	2,528	25,127
1964-65	10,899	533	11,432	2,140	5,552	– 61	19,063	4,150	339	2,652	26,204
1965-66	10,745	528	11,273	2,150	5,733	– 81	19,075	4,489	391	2,847	26,802
1966-67	10,018	523	11,541	2,310	6,017	– 200	19,668	4,890	427	3,240	28,225
1967-68	11,573	318	11,891	2,480	6,096	– 49	20,418	5,350	499	3,543	29,810
1968-69	12,294	600	12,894	2,840	6,169	– 47	21,856	5,883	581	3,700	32,020
1969-70	12,279	605	12,884	2,895	6,579	– 107	22,251	6,503	600	3,906	33,260
1970-71	13,021	495	13,516	3,735	7,804	– 60	24,995	7,200	839	4,080	37,114
1971-72	13,385	493	13,878	3,830	9,712	– 67	27,353	7,934	1,158	4,724	41,169
1972-73	13,423	491	13,914	4,290	10,989	– 60	29,133	8,792	1,506	5,262	44,693
1973-74	13,592	415	14,007	4,905	10,406	– 64	29,254	9,794	1,801	6,693	47,542
1974-75	14,311	365	14,676	5,630	12,915	– 77	33,144	11,054	2,257	6,411	52,866
1975-76	15,281	337	15,618	6,495	15,517	– 87	37,543	12,557	2,923	6,589	59,612
1976-77	17,748	335	18,083	8,255	16,304	– 89	42,553	14,212	3,619	6,939	67,323
1977-78	21,182	1,190	22,372	11,295	18,011	– 98	51,580	16,101	4,523	7,675	79,879
1978-79	26,532	7,376	33,908	13,535	19,247	– 146	66,544	18,056	4,014	8,343	96,957
1979-80	32,947	4,860	37,807	16,325	18,081	– 305	71,908	20,021	3,976	8,875	104,780
1980-81	40,849	4,794	45,643	21,770	15,812	– 223	83,002	22,329	4,162	10,953	120,446
1981-82	43,493	5,428	48,921	19,375	24,978	– 261	93,013	25,343	6,095	13,122	137,573
1982-83	48,377	6,405	54,782	29,125	32,641	– 157	116,391	28,826	7,710	13,276	166,203
1983-84	57,036	6,106	63,142	41,700	38,204	– 334	142,712	32,688	8,622	15,475	199,497
1984-85	69,438	9,077	78,515	52,300	41,960	– 261	172,514	36,990	9,418	18,190	237,112
1985-86	81,067	13,810	94,877	61,950	44,245	– 288	200,784	41,670	9,084	17,748	269,286
1986-87	94,426	12,010	106,436	76,950	44,309	– 880	226,815	46,665	9,065	20,199	302,744

*Comprend les effets de la dette publique détenus par l'État.

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XIV

Recettes, dépenses et excédents ou déficits des administrations publiques, 1961-1986 (Selon les Comptes nationaux)

	Ensemble des administrations[1]			Administration fédérale			Administrations provinciales-locales-hospitalières		
	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)
	(milliards de dollars)								
1961	11.3	12.2	–0.9	6.8	7.2	–0.4	5.7	6.1	–0.4
1962	12.4	13.2	–0.8	7.0	7.5	–0.5	6.6	6.8	–0.2
1963	13.3	13.9	–0.7	7.3	7.6	–0.3	7.1	7.5	–0.4
1964	15.0	14.9	0.0	8.4	8.0	0.3	7.9	8.1	–0.3
1965	16.7	16.5	0.2	9.1	8.6	0.5	9.0	9.4	–0.4
1966	19.4	19.1	0.4	10.0	9.8	0.2	10.4	10.9	–0.5
1967	21.9	21.8	0.0	10.9	11.0	–0.1	12.0	12.8	–0.7
1968	24.9	24.5	0.3	12.2	12.3	–	13.9	14.6	–0.6
1969	29.0	27.2	1.8	14.5	13.5	1.0	16.0	16.4	–0.3
1970	31.8	31.1	0.7	15.5	15.3	0.2	18.3	19.1	–0.7
1971	35.2	35.2	0.0	17.3	17.4	–0.1	20.8	21.9	–1.1
1972	39.7	39.8	0.0	19.6	20.1	–0.5	23.0	23.9	–0.9
1973	46.1	45.0	1.1	22.8	22.4	0.4	26.3	27.0	–0.8
1974	58.6	55.8	2.9	30.0	28.7	1.3	32.5	32.7	–0.2
1975	64.2	68.5	–4.3	31.8	35.6	–3.8	37.2	39.7	–2.5
1976	73.4	77.0	–3.5	35.5	38.8	–3.3	43.2	45.6	–2.4
1977	81.4	86.9	–5.5	36.7	44.0	–7.3	51.0	51.4	–0.4
1978	89.3	96.9	–7.6	38.3	49.1	–10.9	57.7	56.9	0.8
1979	101.5	107.0	–5.5	43.4	52.8	–9.4	64.9	63.8	1.1
1980	116.3	124.9	–8.6	50.7	61.3	–10.7	72.8	73.8	–1.0
1981	141.6	146.9	–5.2	65.0	72.3	–7.3	84.2	85.3	–1.2
1982	151.3	173.5	–22.2	66.1	86.4	–20.3	93.3	98.9	–5.7
1983	162.1	190.2	–28.0	69.6	94.6	–25.0	102.1	108.3	–6.2
1984	178.2	207.9	–29.6	76.7	107.1	–30.4	112.4	114.9	–2.4
1985	191.4	225.0	–33.6	83.7	115.7	–32.0	119.6	124.4	–4.8
1986	206.0	233.9	–27.9	91.2	116.0	–24.8	125.1	131.3	–6.2

(1) Y compris les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, trim., n° de cat. 13-001.

Tableau XV

Recettes, dépenses et excédents ou déficits des administrations publiques 1961-1986 (Selon les Comptes nationaux)

	Ensemble des administrations[1]			Administration fédérale			Administrations provinciales-locales-hospitalières		
	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(−)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(−)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(−)
	(en pourcentage du PIB)								
1961	27.7	29.8	−2.1	16.6	17.6	−1.0	13.9	15.0	−1.1
1962	28.0	29.7	−1.7	15.7	16.9	−1.2	14.9	15.4	−0.5
1963	27.8	29.2	−1.4	15.4	16.0	−0.6	14.9	15.7	−0.8
1964	28.7	28.6	0.1	16.0	15.4	0.6	15.0	15.6	−0.6
1965	29.0	28.7	0.3	15.8	14.9	0.9	15.7	16.3	−0.6
1966	30.2	29.6	0.6	15.5	15.2	0.3	16.1	17.0	−0.9
1967	31.7	31.6	0.1	15.8	16.0	−0.2	17.4	18.5	−1.1
1968	33.0	32.5	0.4	16.2	16.3	0.0	18.5	19.3	−0.8
1969	34.9	32.8	2.1	17.5	16.3	1.2	19.3	19.7	−0.4
1970	35.7	34.9	0.8	17.4	17.2	0.3	20.6	21.4	−0.8
1971	36.2	36.2	0.0	17.8	17.9	−0.1	21.4	22.5	−1.1
1972	36.6	36.6	0.0	18.0	18.5	−0.5	21.2	22.0	−0.8
1973	36.2	35.3	0.9	17.9	17.6	0.3	20.6	21.2	−0.6
1974	38.5	36.7	1.9	19.7	18.9	0.8	21.4	21.5	−0.1
1975	37.4	39.9	−2.5	18.5	20.8	−2.2	21.7	23.1	−1.4
1976	37.1	38.9	−1.8	17.9	19.6	−1.7	21.8	23.0	−1.2
1977	37.4	39.9	−2.5	16.8	20.2	−3.4	23.4	23.6	−0.2
1978	37.0	40.1	−3.2	15.8	20.3	−4.5	23.9	23.5	0.3
1979	36.7	38.8	−2.0	15.7	19.1	−3.4	23.5	23.1	0.4
1980	37.5	40.3	−2.8	16.3	19.8	−3.4	23.5	23.8	−0.3
1981	39.8	41.3	−1.5	18.3	20.3	−2.1	23.6	24.0	−0.3
1982	40.4	46.3	−5.9	17.7	23.1	−5.4	24.9	26.4	−1.5
1983	40.0	46.9	−6.9	17.2	23.3	−6.2	25.2	26.7	−1.5
1984	40.0	46.6	−6.6	17.2	24.0	−6.8	25.2	25.8	−0.5
1985	39.9	46.9	−7.0	17.5	24.1	−6.7	24.9	25.9	−1.0
1986	40.4	45.9	−5.5	17.9	22.8	−4.9	24.5	25.8	−1.2

(1) Y compris les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, trim., n° de cat. 13-001.

Tableau XVI

Actif et passif du gouvernement fédéral, 1961-1986
(Selon les Comptes nationaux)

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PIB)				
1961	19.0	11.4	7.6	4.0	– 3.6	46.5	27.9	18.7	9.8	– 8.8
1962	20.0	12.1	8.0	4.2	– 3.8	45.1	27.1	18.0	9.4	– 8.6
1963	21.1	12.8	8.4	4.4	– 4.0	44.3	26.8	17.6	9.2	– 8.4
1964	21.6	13.6	8.1	4.5	– 3.6	41.5	26.0	15.5	8.6	– 6.8
1965	21.8	14.3	7.5	4.9	– 2.6	37.8	24.8	13.0	8.5	– 4.5
1966	22.5	15.3	7.2	5.5	– 1.7	35.0	23.8	11.2	8.5	– 2.7
1967	23.8	16.5	7.4	6.0	– 1.3	34.5	23.9	10.6	8.7	– 1.9
1968	25.6	18.2	7.4	6.4	– 1.1	33.9	24.1	9.9	8.4	– 1.4
1969	26.0	19.6	6.3	7.0	0.6	31.3	23.6	7.6	8.4	0.7
1970	28.2	21.9	6.3	7.5	1.1	31.7	24.6	7.1	8.4	1.3
1971	31.4	24.9	6.5	8.4	1.9	32.2	25.5	6.7	8.6	1.9
1972	33.7	26.8	6.9	9.1	2.3	31.0	24.7	6.3	8.4	2.1
1973	33.9	27.7	6.2	10.1	3.9	26.6	21.7	4.9	7.9	3.1
1974	39.2	33.6	5.6	12.2	6.6	25.8	22.1	3.7	8.0	4.3
1975	43.8	34.7	9.1	14.2	5.1	25.5	20.2	5.3	8.3	3.0
1976	48.1	35.3	12.7	16.0	3.3	24.3	17.9	6.4	8.1	1.6
1977	56.0	37.6	18.3	17.9	– 0.4	25.7	17.3	8.4	8.2	– 0.2
1978	71.2	41.3	29.9	19.5	– 10.4	29.5	17.1	12.4	8.1	– 4.3
1979	78.0	39.8	38.2	21.7	– 16.5	28.3	14.4	13.8	7.9	– 6.0
1980	92.8	43.8	49.0	23.8	– 25.2	29.9	14.1	15.8	7.7	– 8.1
1981	106.7	50.0	56.7	26.3	– 30.4	30.0	14.0	15.9	7.4	– 8.5
1982	126.8	49.3	77.5	28.5	– 49.0	33.8	13.1	20.7	7.6	– 13.1
1983	154.6	55.2	99.4	29.9	– 69.5	38.1	13.6	24.5	7.4	– 17.1
1984	183.3	55.4	127.9	31.6	– 96.3	41.1	12.4	28.7	7.1	– 21.6
1985	220.4	59.8	160.5	33.6	– 126.9	46.0	12.5	33.5	7.0	– 26.5
1986	245.6	55.0	190.5	36.0	– 154.5	48.2	10.8	37.4	7.1	– 30.3

Source: Statistique Canada, *Les comptes du bilan national*, annuelle, n° de cat. 13-214.

Tableau XVII

Actif et passif des administrations provinciales-locales-hospitalières, 1961-1986 (Selon les Comptes nationaux)

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PIB)				
1961	10.8	7.2	3.6	16.4	12.7	26.4	17.5	8.9	40.0	31.1
1962	11.7	7.8	3.9	17.9	14.0	26.3	17.5	8.8	40.3	31.5
1963	12.6	8.3	4.4	20.0	15.6	26.5	17.3	9.2	41.9	32.7
1964	13.8	9.0	4.8	21.8	16.9	26.4	17.2	9.3	41.7	32.4
1965	15.1	9.8	5.3	25.2	19.9	26.3	17.0	9.3	43.8	34.6
1966	17.3	11.1	6.2	28.8	22.5	26.9	17.2	9.7	44.7	35.0
1967	19.8	12.2	7.6	31.2	23.6	28.7	17.7	11.0	45.2	34.1
1968	22.1	13.8	8.3	33.1	24.8	29.3	18.3	11.0	43.9	32.9
1969	24.3	16.0	8.3	36.7	28.4	29.3	19.3	10.0	44.2	34.2
1970	27.0	18.3	8.7	40.7	31.9	30.3	20.5	9.8	45.6	35.9
1971	29.6	19.9	9.7	46.2	36.5	30.4	20.5	10.0	47.5	37.5
1972	32.8	21.6	11.2	51.1	39.9	30.2	19.9	10.3	47.0	36.7
1973	36.4	24.5	11.9	58.4	46.5	28.6	19.3	9.3	45.9	36.5
1974	41.1	28.5	12.7	74.5	61.8	27.1	18.7	8.3	49.0	40.6
1975	47.7	31.3	16.4	86.9	70.6	27.8	18.2	9.6	50.7	41.1
1976	53.7	35.3	18.4	97.0	78.6	27.2	17.9	9.3	49.0	39.7
1977	62.2	41.7	20.4	108.5	88.0	28.5	19.2	9.4	49.8	40.4
1978	69.9	49.6	20.3	120.1	99.8	28.9	20.5	8.4	49.7	41.3
1979	75.5	56.2	19.3	135.9	116.6	27.3	20.4	7.0	49.2	42.2
1980	84.0	66.1	18.0	154.4	136.5	27.1	21.3	5.8	49.8	44.0
1981	97.9	82.2	15.7	180.4	164.7	27.5	23.1	4.4	50.7	46.3
1982	114.3	90.3	24.0	198.9	174.9	30.5	24.1	6.4	53.1	46.7
1983	121.8	96.9	24.9	211.2	186.3	30.0	23.9	6.1	52.1	45.9
1984	134.4	107.8	26.6	222.2	195.6	30.2	24.2	6.0	49.9	43.9
1985	146.6	113.9	32.7	238.5	205.8	30.6	23.8	6.8	49.7	42.9
1986	170.5	126.9	43.6	259.3	215.7	33.4	24.9	8.6	50.8	42.3

Source: Statistique Canada, *Les comptes du bilan national*, annuelle, n° de cat. 13-214.

Tableau XVIII

Actif et passif des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, 1966-1986 (Selon les Comptes nationaux)

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PIB)				
1966	–	0.7	−0.7	–	0.7	–	1.1	−1.1	–	1.1
1967	–	1.6	−1.6	–	1.6	–	2.3	−2.3	–	2.3
1968	–	2.6	−2.6	–	2.6	–	3.4	−3.4	–	3.4
1969	–	3.7	−3.7	–	3.7	–	4.5	−4.5	–	4.5
1970	–	4.9	−4.9	–	4.9	–	5.5	−5.5	–	5.5
1971	–	6.2	−6.2	–	6.2	–	6.4	−6.4	–	6.4
1972	–	7.6	−7.6	–	7.6	–	7.0	−7.0	–	7.0
1973	–	9.0	−9.0	–	9.0	–	7.1	−7.1	–	7.1
1974	–	10.8	−10.8	–	10.8	–	7.1	−7.1	–	7.1
1975	–	12.8	−12.8	–	12.8	–	7.5	−7.5	–	7.5
1976	–	15.0	−15.0	–	15.0	–	7.6	−7.6	–	7.6
1977	–	17.2	−17.2	–	17.2	–	7.9	−7.9	–	7.9
1978	–	19.7	−19.7	–	19.7	–	8.1	−8.1	–	8.1
1979	–	22.4	−22.4	–	22.4	–	8.1	−8.1	–	8.1
1980	–	25.4	−25.4	–	25.4	–	8.2	−8.2	–	8.2
1981	–	28.6	−28.6	–	28.6	–	8.0	−8.0	–	8.0
1982	–	32.4	−32.4	–	32.4	–	8.7	−8.7	–	8.7
1983	–	35.6	−35.6	–	35.6	–	8.8	−8.8	–	8.8
1984	–	38.8	−38.8	–	38.8	–	8.8	−8.8	–	8.8
1985	–	42.0	−42.0	–	42.0	–	8.8	−8.8	–	8.8
1986	–	45.1	−45.1	–	45.1	–	8.8	−8.8	–	8.8

Source: Statistique Canada, *Les comptes du bilan national*, annuelle, n° de cat. 13-214.